Université de Toulouse

FACULTÉ DE DROIT

De l'Obstruction Parlementaire

ÉTUDE DE DROIT PUBLIC ET D'HISTOIRE POLITIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE PAR

HENRI MASSON

LICENCIÉ EN DROIT

MONTAUBAN

IMPRIMERIE GÉNÉRALE MARIUS BONNEVILLE,

1, Boulevard Alsace-Lorraine, et 52, Avenue Gambetta

1902

DE

L'Obstruction Parlementaire

Université de Toulouse

FACULTÉ DE DROIT

De l'Obstruction Parlementaire

ÉTUDE DE DROIT PUBLIC ET D'HISTOIRE POLITIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE PAR

HENRI MASSON

LICENCIÉ EN DROIT

ACAD. LUGD. BAT.

MONTAUBAN

IMPRIMERIE GÉNÉRALE MARIUS BONNEVILLE,

1, Boulevard Alsace-Lorraine, et 52, Avenue Gambetta

1902

FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE

MM. A. DELOUME, ✲, Doyen, professeur de Droit romain.
PAGET, ✲, Doyen honoraire, professeur de Droit romain.
CAMPISTRON, professeur de Droit civil.
WALLON, professeur de Droit civil.
BRESSOLLES, professeur de Procédure civile.
VIDAL, professeur de Droit criminel.
HAURIOU, professeur de Droit administratif.
BRISSAUD, professeur d'Histoire générale du Droit.
ROUARD de CARD, professeur de Droit civil.
MÉRIGNHAC, ✲, professeur de Droit international public et privé.
TIMBAL, professeur de Droit constitutionnel.
DESPIAU, professeur de Législation française des finances et de Législation et Economie industrielles.
HOUQUES-FOURCADE, professeur d'Économie politique.
FRAISSAINGEA, professeur de Droit commercial.
MARIA, agrégé, chargé des Cours d'histoire du Droit public français et histoire des doctrines économiques.
GHEUSI, agrégé, chargé des Cours de Droit Maritime et de Droit civil comparé.
MESTRE, agrégé des Facultés de Droit, suppléant.
TRINQUAT, docteur en Droit, suppléant.
MAGNOL, docteur en Droit, suppléant.

HABERT, licencié en Droit, secrétaire des Facultés de Droit et des Lettres.

HUC, ✲, conseiller honoraire à la Cour de Paris, professeur honoraire.
POUBELLE, G. O. ✲, ancien ambassadeur de France, professeur houoraire.

Président de la Thèse : M. TIMBAL.

SUFFRAGANTS { MM. MÉRIGNHAC, ✲.
MESTRE.

La Faculté n'entend approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

A la Mémoire de ma Mère

Explication des principales abréviations

Annuaire......	Annuaire de Législation étrangère.
B. S. L. C.	Bulletin de la Société de Législation comparée.
J. O...........	Journal officiel.
R. du D. P.....	Revue du Droit public.
R. P. et P......	Revue politique et parlementaire.
C.............	Constitution.
R.............	Règlement.
R. C.	Règlement du Congrès.
R. C. C........	Règlement de la Chambre des Communes.
R. C. D.	Règlement de la Chambre des Députés.
R. C. P........	Règlement de la Chambre des Pairs.
R. C. R......	Règlement de la Chambre des Représentants.
R. C. S.	Règlement de la Chambre des Seigneurs.
R. S..........	Règlement du Sénat.

BIBLIOGRAPHIE

L'obligation de dresser une Bibliographie au seuil de notre étude nous met dans quelque embarras. Il existe bien peu d'ouvrages qui intéressent directement le sujet qui nous occupe. D'un autre côté, le domaine que nous avons dû explorer est si vaste, les sujets occasionnels que nous avons été contraint d'effleurer sont si nombreux, qu'une liste des ouvrages qui se rapportent, de près ou de loin, à l'obstruction parlementaire serait presque le catalogue du Droit Public et de l'Histoire Politique modernes.

Il nous a paru dangereux et inutile d'entrer dans cette voie.

C'est pourquoi, laissant de côté les œuvres de doctrine et d'histoire générale, d'ailleurs connues de tous, nous nous contenterons d'indiquer ici les sources principales où nous avons puisé les éléments *matériels* de notre étude, c'est-à-dire les Constitutions, les Règlements et les faits historiques que nous avons mis en œuvre.

Bien entendu, nous citerons au cours de notre étude, chaque fois que s'en présentera l'occasion, les autres ouvrages que nous avons consultés.

I

CONSTITUTIONS

A — France

Hélie (F.-A.). — Les Constitutions de la France : 1879 à 1882.

TRIPIER (L.). — Constitutions qui ont régi la France depuis 1789; 2e édition, 1879.

DUGUIT (L.) ET MONNIER (H.). — Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789; 1898.

B — ÉTRANGER

On trouvera dans DARESTE (F.-R.) ET DARESTE (P.), Les Constitutions modernes (2 vol., 2e édition, 1891), la plupart et les plus importantes des constitutions qui intéressent notre étude.

Pour la Constitution du Japon, on consultera, de préférence au texte de MM. DARESTE, celui que donnent TANAKA YUDOUROU, La Constitution de l'Empire du Japon (1899); NOSAWA TAKEMATSU, Étude sur la Constitution du Japon; 1896.

Parmi les constitutions que ne rapporte pas le recueil de MM. DARESTE, beaucoup ont été publiées dans l'ANNUAIRE DE LÉGISLATION ÉTRANGÈRE.

Ce sont celles de :

Berne; ANNUAIRE, t. XXIII, 1894, p. 484;
Bâle-Campagne; *Ibidem*, t. XXII, 1893, p. 553;
Bulgarie; *Ibidem*, t. IX, 1880, p. 774;
Crête; *Ibidem*, t. XXIX, 1900, p. 629;
Californie; *Ibidem*, t. IX, 1880, p. 835;
Louisiane; *Ibidem*, p. 818;
Salvador; *Ibidem*, t. XIII, 1884, p. 908;
Bolivie; *Ibidem*, t. VIII, 1879, p. 764;
Colombie; *Ibidem*, t. VI, 1887, p. 874;
Venezuela; *Ibidem*, t. XXIII, 1894, p. 824;
Andes; *Ibidem*, t. XXV, 1896, p. 871;
République Dominicaine; *Ibidem*, t. XXVI, 1897, p. 785;
Australie Occidentale; *Ibidem*, t. XX, 1891, p. 965.

La Constitution d'Haïti a été publiée par PAULÉUS SANNON, Haïti et le Régime Parlementaire (1898); celles de la Serbie et de la Confédération Australienne par la REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE, t. XXIX, 1901, août, p. 445 (Serbie); — t. XXVIII, 1901, mai, p. 873, (Confédération Australienne).

Enfin, on trouvera dans le RÉPERTOIRE DU DROIT FRANÇAIS (*Fuzier-Herman*) sinon le texte, du moins une analyse assez complète des autres Constitutions.

II

RÈGLEMENTS

Signalons d'abord un intéressant traité de BENTHAM, Tactique des Assemblées Législatives, que le philosophe anglais écrivit en vue de l'offrir aux États-Généraux de 1789, et qui ne fut publié qu'en 1816, par les soins d'Étienne DUMONT (2 vol.).

A — OUVRAGES D'ENSEMBLE

SCHLEIDEN (Dr R.). — Die disciplinar und strafgewalt parlamentarischer versammlungen (La discipline et le droit de punir dans les assemblées parlementaires).

REYNAERT (A.). — Histoire de la discipline parlementaire; 2 vol., 1884.

SAMUEL (R.). — Parlementarisme (V°), Grande Encyclopédie, t. XXV, pp. 1128 et suiv.

B — FRANCE

Règlement du 29 juillet 1789; Assemblée Constituante; — HÉLIE (F.-A.), *op. cit.*, p. 25.

Loi du 13 juin 1791 : Assemblée Constituante ; — DUVERGIER, Collection des Lois, 1re édition, t. III, p. 18.

Règlement du 18 octobre 1791 ; Assemblée Législative ; — *Ibidem*, t. IV, p. 6.

Règlement du 28 septembre 1792 ; Convention : — *Ibidem*, t. V, p. 9.

Décret du 15 Fructidor an II (1er septembre 1794) ; Convention : — MONITEUR du 18 Fructidor (4 septembre), p. 1429.

Règlement du 28 Fructidor an III (14 septembre 1795) ; Conseil des Anciens et Conseil des Cinq-Cents ; — MONITEUR du 1er jour complémentaire de l'an III (17 septembre 1795), p. 1442.

Loi du 5 Nivôse an VIII (26 décembre 1799) ; Tribunat et Corps Législatif ; — DUVERGIER, *op. cit.*, t. XII, p. 52.

Loi du 19 Nivôse an VIII (9 janvier 1800) ; Tribunat et Corps Législatif ; — *Ibidem*, p. 63.

Règlement du 27 Nivôse an VIII (17 janvier 1800) ; Tribunat ; — *Ibidem*, p. 68.

Sénatusconsulte du 28 Frimaire an XII (20 décembre 1803) ; Corps Législatif ; — HÉLIE, *op. cit.*, p. 708.

Sénatusconsulte du 19 août 1807 ; Corps Législatif ; — *Ibidem*, p. 784.

Règlement du 25 juin 1814 ; Chambre des Députés ; — DUVERGIER, *op. cit.*, t. XIX, p. 115.

Règlement du 2 juillet 1814 ; Chambre des Pairs ; — *Ibidem*, p. 164.

Loi du 13 août 1814 ; Chambre des Pairs et Chambre des Députés ; — *Ibidem*, p. 204.

Articles additionnels du 12 avril 1821 ; Chambre des Députés ; — *Ibidem*, p. 120, note 1.

Résolution du 23 août 1830 ; Chambre des Députés ; — *Ibidem*, t. XXX, 2e partie, p. 1.

Résolution du 7 septembre 1830 ; Chambre des Pairs ; — *Ibidem*, p. 3.

Règlement du 19 juin 1833 ; Chambre des Pairs ; — *Ibidem*, t. XXXIX, p. 464.

Règlement du 28 janvier 1839; Chambre des Députés; — *Ibidem*, p. 447.
Décret du 3 mai 1848; Assemblée Nationale; — *Ibidem*, t. XXXXVIII, p. 192.
Règlement du 21 mai 1848; Assemblée Nationale; — *Ibidem*, p. 289.
Règlement du 6 juillet 1849; Assemblée Législative; — Moniteur : 28 juin, p. 2179; 29 juin, p. 2187; 30 juin, p. 2203; 3 juillet, p. 2237; 6 juillet, p. 2262; 7 juillet, p. 2275.
Décret du 6 avril 1852; Sénat et Corps Législatif; — Duvergier, *op. cit.*, t. LII, p. 269.
Décret du 13 janvier 1853; Sénat et Corps Législatif; — *Ibidem*, t. LIII, p. 6.
Décret du 11 décembre 1860; Sénat et Corps Législatif; — *Ibidem*, t. LX, p. 592.
Décret du 7 février 1861; Sénat et Corps Législatif; — *Ibidem*, t. LXI, p. 59.
Décret du 16 février 1867; Sénat et Corps Législatif; — *Ibidem*, t. LXVII, p. 26.
Sénatusconsulte du 10 septembre 1869; Sénat et Corps Législatif; — *Ibidem*, t. LXIX, p. 268.
Décret du 17 novembre 1869; Sénat et Corps Législatif; — *Ibidem*, p. 326.
Règlement du 10 janvier 1870; Sénat; — Journal Officiel : 5 janvier, p. 15; 6 janvier, p. 20; 9 janvier, p. 40; 11 janvier, p. 52.
Règlement du 2 février 1870; Chambre des Députés; — Journal Officiel : 13 janvier, p. 70; 14 janvier, p. 84; 15 janvier, p. 96; 16 janvier, p. 104; 22 janvier, p. 150; 23 janvier, p. 157; 25 janvier, p. 159; 3 février, p. 232.
Décret du 2 juin 1870; Sénat et Corps Législatif; — Duvergier, *op. cit.*, t. LXX, p. 150.
Règlement du 8 juin 1870; Sénat; — Journal Officiel : 4 juin, p. 932; 8 juin, p. 951; 9 juin, p. 959.
Remise en vigueur, le 13 février 1871, du règlement de

1849 ; Assemblée Nationale ; — JOURNAL OFFICIEL du 17 février 1871, p. 95.

Règlement du 10 juin 1876 ; Sénat ; RÉPERTOIRE DU DROIT ADMINISTRATIF (*Béquet*), V° Chambres Législatives, t. IV, p. 350 ; DALLOZ PÉRIODIQUE, 1877, 4me partie, p. 15.

Règlement du 16 juin 1876 ; Chambre des Députés ; — RÉPERTOIRE DU DROIT ADMINISTRATIF (*Béquet*), *loc. cit.*, p. 357 ; DALLOZ PÉRIODIQUE, *loc. cit.*, p. 18.

Au cours de notre étude, nous signalerons, parmi les diverses modifications de ces deux règlements, survenues depuis 1876, celles qui intéressent notre sujet.

Sur les règlements français consulter surtout :

PIERRE (E.). — Traité de Droit Politique, Électoral et Parlementaire ; 1893.

Voir aussi les études suivantes :

JULES SIMON. — Le régime parlementaire en 1894. — *R. P. et P.*, t. I, 1894, juillet, p. 15.

FERNEUIL (TH.). — La réforme parlementaire par la révision du règlement de la Chambre. — *Ibidem*, p. 18.

LEBON (A.). — La réforme parlementaire. — *R. P. et P.*, t. II, 1894, novembre, p. 222.

MICHON. — L'initiative parlementaire en France depuis 1789. — *R. du D. P.*, t, VI, 1896, pp. 71 et 231.

MOREAU (F.). — Chronique constitutionnelle et parlementaire. — *Ibidem*, p. 311.

ROUSSEL (F.). — Chronique politique intérieure. — *R. P. et P.*, t. XII, 1897, avril, p. 207.

BOUDENOOT. — Deux points du programme républicain aux élections législatives. — *R. P. et P.*, t. XV, 1898, mars, p. 487 ; t. XVI, avril, p. 80.

GRAUX (G.). — La révision du règlement de la Chambre. — *R. P. et P.*, t. XVI, 1898, juin, p. 545.

LARCHER (E.). — L'initiative parlementaire pendant la VIe législature (1893-1898). — *R. P. et P.*, t. XVI, 1898, p. 587.

MOREAU (F.). — L'initiative parlementaire. — *R. du D. P.*, t. XV, 1901, p. 269.

C — Etranger

Nous n'avons pu malheureusement nous procurer le texte de la plupart des règlements étrangers. Indépendamment des trois ouvrages d'ensemble que nous avons indiqués déjà, nous n'en connaissons que des analyses et des fragments épars un peu de tous côtés. Aussi les sources où nous avons puisé les renseignements que nous avons mis en œuvre sont elles très nombreuses. Nous nous contenterons de signaler ici les principales ; nous citerons les autres au cours de notre étude.

Cependant, nous tenons à remercier particulièrement M. Orlando, député au Parlement italien, auteur d'un Traité de Droit constitutionnel (1), qui a bien voulu nous communiquer le règlement de la Chambre des Députés italienne.

Allemagne.

Laband (P.). — Le Droit Public de l'Empire Allemand : Trad. Gandilhon ; 2 vol. parus, 1900 et 1901.

Annuaire, t. IX, 1880, p. 59 : Notice de M. Martinet.

B. S. L. C., t. V, 1876, p. 179 : Notice de M. Daguin ; t. XXVI, 1897, p. 611 : Notice de M. d'Anethan.

R. du D. P., t. IV, 1895, p. 159 : Chronique politique de M. Piloty

R. P. et P., t. III, 1895, janvier, p. 68 : L'organisation du travail dans le Reichstag allemand, par le Dr Pahnicke.

Autriche.

Annuaire, t. XXVII, 1898, p. 327 : Notice de M. de la Grasserie.

(1) Principes de Droit Public et Constitutionnel ; édition de MM. Brissaud, Timbal et Mestre ; traduction de M. Bouyssy ; 1902.

B. S. L. C., t. V, 1876, p. 197 : Notice de M. Daguin ; t. XXVI, 1897, p. 613 : Notice de M. d'Anethan.

R. du D. P., t. XI, 1899, p. 487 : Chronique constitutionnelle et parlementaire, de M. Moreau ; t. XIII, 1900, p. 166 : Chronique de M. Hantich.

R. P. et P., t. XVII, 1898, juillet, p. 186 : Chronique de M. Kolmer.

Belgique.

Manuel à l'usage des membres du Sénat et de la Chambre des Représentants; 1874 et 1886.

B. S. L. C., t. V, 1876, p. 254 : Notice de M. Dubois ; t. XXVI, 1897, p. 615 : Notice de M. d'Anethan.

R. du D. P., t. VI, 1896, p. 159 ; t. VIII, 1897, p. 319 ; t. XIII, 1900, p. 142 : Chroniques de M. Dupriez.

R. P. et P., t. XI, 1897, février, p. 415 : Chronique de M. Lorand.

Danemark.

B. S. L. C., t. V, 1876, p. 265 : Notice de M. Dareste.

Espagne.

Manual de los senores deputados ; 1891.

B. S. L. C., t. V, 1876, p. 467 : Notice de M. Roux ; t. XXVI, 1897, p. 615 : Notice de M. d'Anethan.

Grèce.

R. du D. P., t. XI, 1899, p. 350 : Chronique de M. Callispéris ; t. XXV, 1901, p. 508.

Hongrie.

B. S. L. C., t. XXVI, 1897, p. 613 : Notice de M. d'Anethan.

Italie.

Mancini. — Norme ed usi del Parlamento italiano; 1887.
B. S. L. C., t. V, 1876, p. 239 : Notice de M. Durier.
R. du D. P., t. II, 1894, p. 519 : Chronique de M. Zanichelli.
R. P. et P., t. III, 1895, février, p. 193 : Le règlement de la Chambre italienne, par M. Bonghi ; t. V, 1896, août, p. 376 : Chronique de M. Bonghi.

Norvège.

B. S. L. C., t. V, 1876, p. 270 : Notice de M. Leclerc.

Pays-Bas.

B. S. L. C., t. V, 1876, p. 221 : Notice de M. Dareste.

Portugal,

Annuaire, t. XXIV, 1895, p. 443 : Notice de M. Midosi ;
B. S. L. C., t. V, 1876, p. 273 : Notice de M. David.

Royaume-Uni.

Hatsell. — Precedents of proceedings in the House of Commons ; 1781.
Mirabeau. — Règlements observés dans la Chambre des Communes pour débattre les matières et pour voter ; 1789. (Se trouve dans le traité de Bentham que nous avons cité : t. I, p. 301).
Bourke. — Parliamentary precedents ; 1857.
Fischel (E.). — La Constitution d'Angleterre ; Trad. Vogel, 2 vol., 1864.
Maurel-Dupeyré. — Les usages du Parlement anglais ; 1870.
Palgrave (R.). — Standing orders of the House of Commons ; 1876.

PALGRAVE (R.). — La Chambre des Communes ; Trad. A. de Foville, 2e édition, 1878.

PALGRAVE (R.). — Rules, orders and forms of proceedings of the House of Commons relating to public business ; 1880.

TORRENS. — Reform of procedure in Parliament : 1881.

SHAW LEFEVRE (CH.). — Parliamentary precedents.

DE FRANQUEVILLE. — Le Gouvernement et le Parlement britanniques ; 3 vol., 1887.

MAY (ERSKINE). — A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament ; 10e édition, 1893.

TODD ET WALPOLE. — Le Gouvernement Parlementaire en Angleterre ; Traduction française, 2 vol, 1900.

ANNUAIRE, t. X, 1881, p. 1 : Notice de MM. Nouvel, Laneyrie et Gonse ; t. XII, 1883, p. 347 : Notice et traduction de M. Gigot ; t. XVIII, 1889, p. 5 : Notice de M. Weil ; t. XIX, 1890, p. 4 : Notice de M. Weil.

B. S. L. C., t. V, 1876, p. 244 : Notice de M. Vergniaud ; t. IX, 1880, page 284 : Chronique de M. Nouvel ; t. XXVI, 1897, p. 609 : Notice de M. d'Anethan.

R. P. ET P., t. VII, 1896, mars, p. 577 : Notes sur le régime parlementaire en Angleterre et en France, par M. Ephraïm ; t. XXXI, 1902, mars, p. 619.

Serbie.

ANNUAIRE, t. XIX, 1890, p. 850 : Notice de M. Pavlovitch.

Suède.

B. S. L. C., t. V, 1876, p. 267 : Notice de M. Dareste,

Suisse.

B. S. L. C., t. V, 1876, p. 259 : Notice de M. Vergniaud.

Canada.

B. S. L. C., t. V, 1876, p. 311 : Notice de M. Jozon.

Chili.

R. du D. P,. t. IV, 1895, p. 329 : Chronique de M. Letelier.

Etats-Unis.

Jefferson. — Manuel de Pratique Parlementaire ; 1801 ; Trad. L. A. Pichon, 1814.

Bryce (J.), — La République Américaine ; Trad. Daniel Muller, 4 vol., 1900.

Woodrow Wilson. — Le Gouvernement Congressionnel ; Trad. française, 1900.

Annuaire, t. VII, 1878, p. 755 : Notice de M. Millet ; t. XX, 1891, p. 787 : Notice de M. Nicolas ; t. XXI, 1892, p. 877 : Notice de M. Guérin.

B. S. L. C., t. V, 1876, p. 388 : Notice de M. Jozon ; t. XXVI, 1897, p. 615 : Notice de M. d'Anethan.

R. du D. P., t. IV, 1895, p. 544 : Compte-rendu par M. Borde d'un ouvrage de M. Bushnell Hart : Essais pratiques sur le Gouvernement américain.

R. P. et P., t. V, 1895, août, p. 367 : Chronique de M. Fredericksen.

Mexique.

Annuaire, t. IV 1875, p. 707 : Notice de M. de Montluc.

Japon.

Hisatsuna Furuya. — Sytème représentatif au Japon ; 1899.

Annuaire, t. XIX, 1890, p. 1043 : Notice de M. Appert.

III

HISTOIRE

La Vie Politique à l'Etranger ; 1889, 1890, 1891 ; sous la direction de M. Lavisse,

SENTUPÉRY. — L'Europe politique ; 2 vol., 1892 à 1895.

SEIGNOBOS. — Histoire politique de l'Europe contemporaine ; 1814 à 1896 (1897).

Outre ces trois ouvrages, nous pourrions citer encore ici quelques-uns de ceux que nous avons indiqués déjà, surtout celui de REYNAERT, toutes les *histoires politiques* des temps modernes, enfin, pour la France, la collection du MONITEUR, du JOURNAL OFFICIEL, et les ARCHIVES PARLEMENTAIRES (sous la direction de MM. Mavidal et Laurent).

Mais notre étude intéressant plus spécialement les dernières années du XIX^e siècle, nous avons utilisé *surtout* les chroniques du BULLETIN DE LA SOCIÉTÉ DE LÉGISLATION COMPARÉE (depuis 1869) ; les notices de l'ANNUAIRE DE LÉGISLATION ÉTRANGÈRE (depuis 1872) ; les chroniques de la REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE (depuis 1894) ; celles de la REVUE DU DROIT PUBLIC (depuis 1894) ; les informations et les articles du TEMPS et du JOURNAL DES DÉBATS.

INTRODUCTION

INTRODUCTION

CHAPITRE I

Le Gouvernement Représentatif

« Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation ; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément » (1). C'est le principe de la souveraineté nationale, le plus important de tous ceux qu'a proclamés la Révolution Française, à la suite de Jean-Jacques Rousseau et de la plupart des philosophes du XVIII[e] siècle.

La souveraineté résidant ainsi dans la nation, et ne pouvant résider ailleurs, c'est à la nation que doit appartenir aussi l'attribut essentiel de cette souveraineté, le pouvoir législatif (2). « La puissance législative appartient au peuple, dit Rousseau, et ne peut appartenir qu'à

(1) Déclar. des Droits de l'Homme et du Citoyen, de 1789, art. 3.

(2) « Le gouvernement du pays par le pays tout entier et par le pays seul, telle est la formule, la seule parfaite, d'une société politique. » Vacherot, *La Démocratie*, p. 28.

lui » (1). La Constitution de 1793 consacre ce principe et proclame que « la loi est l'expression libre et solennelle de la volonté générale » (2).

Mais il existe deux modes d'expression de cette volonté : ou bien « la masse réunie de la communauté » (3) fait elle-même la loi, sans intermédiaires, et c'est le gouvernement direct, « la démocratie directe » (4) ; ou bien la nation délègue son pouvoir législatif à des mandataires chargés de la représenter, et c'est le gouvernement représentatif.

Le premier, en apparence le plus logique et le plus simple, est pratiquement irréalisable, dès qu'une nation dépasse les bornes restreintes d'une cité de l'ancienne Grèce. On conçoit mal le peuple immense d'un État moderne, aux intérêts complexes et multiples, discutant et réglant lui-même toutes les questions dont l'étude et la solution constituent l'œuvre législative. La grande majorité des individus qui composent la nation n'est pas du tout propre à cette œuvre difficile; les lois ainsi obtenues seraient ridiculement ignorantes, car on ne pourrait demander à tous les citoyens de rendre un vote éclairé sur tant de questions délicates et diverses. Ce système livrerait d'ailleurs le pays à une agitation continuelle, et la vie nationale serait arrêtée presque fatalement. L'homme d'aujourd'hui n'a plus l'heureux loisir d'écouler sur l'*agora* des jours sereins, en écoutant l'âme de la cité s'épancher harmonieusement en d'éloquentes rétho-

(1) *Contrat Social*, livre III, chap. I. — D'ailleurs, pour Rousseau, le pouvoir législatif se confond avec la souveraineté elle-même.

(2) C. du 24 juin 1793, Déclar. des Droits, art. 4.

(3) « L'idéal de la meilleure forme de gouvernement est celui qui investit de la souveraineté, ou pouvoir suprême décidant en dernier ressort, la masse réunie de la communauté. » Stuart Mill, *Le Gouvernement Représentatif*, p. 71.

(4) F. Moreau, *Régime Parlementaire et Principe Représentatif*, *R. P. et P.*, t. XXVII, 1901, février, p. 331.

riques. Des besoins nombreux et pressants le requièrent; force lui est de confier à des mains plus libres et plus expérimentées le soin de gérer sous ses yeux les affaires communes. « Il est évident, dit Stuart Mill, que le seul gouvernement qui puisse satisfaire pleinement à toutes les exigences de l'état social est celui auquel participe le peuple tout entier... Mais puisque, dans une communauté qui dépasse les bornes d'une petite ville, chacun ne peut participer personnellement qu'à une très petite portion des affaires publiques, le type idéal d'un gouvernement parfait est le type représentatif » (1).

Il est vrai que Jean-Jacques Rousseau, fidèle aux traditions politiques de l'antiquité, soutient, après Bodin (2), que « la volonté générale ne se représente point..... Les députés du peuple ne seraient donc et ne pourraient être ses représentants », mais seulement ses « commissaires » (3), et le peuple seul aurait le droit de voter définitivement la loi. Mais alors même qu'on admettrait comme rigoureusement exactes les théories de Rousseau, la nécessité pratique du gouvernement représentatif ne s'imposerait pas avec moins de rigueur aux nations démocratiques; Montesquieu l'avait déja reconnu et démontré péremptoirement. « Comme dans un État libre, dit-il, tout homme, qui est censé avoir une âme libre, doit être gouverné par lui-même, il faudrait que le peuple en corps eût la puissance législative; mais, comme cela est impossible dans les grands États et est sujet à beaucoup d'inconvénients dans les petits, il faut que le peuple fasse, par ses représentants, tout ce qu'il ne peut faire par lui-même..... Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre, ce qui forme un des grands

(1) *Op. cit.*, p. 91.

(2) *Les six livres de la République*, livre I, chap. x.

(3) *Op. cit.*, livre III, chap. xv.

inconvénients de la démocratie..... Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée. Car, s'il y a peu de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir, en général, si celui qu'il choisit est plus éclairé que la plupart des autres » (1).

Dès lors, la loi, bien qu'émanant toujours de la nation, n'est plus que l'expression indirecte de sa volonté, l'œuvre d'une assemblée qui la représente réellement ou fictivement (2), qui représente tout au moins le « pays légal », comme on disait autrefois de nos censitaires, et qui exerce les pouvoirs législatifs de la communauté. « La loi est, selon la définition de M. Hauriou, l'expression de la volonté générale formulée par l'organe législatif, suivant une certaine procédure » (3).

Une délégation de pouvoirs, plus ou moins complète et plus ou moins consentie, faite par la nation à certains de ses membres, telle est donc l'essence du régime représentatif (4).

Le régime parlementaire n'en est qu'un développement. Pour certains même, il en est « la forme la plus naturelle..... la plus aisée, la plus facile, la plus simple », en même temps que « le terme naturel et logique » (5). Il se distingue du régime simplement représentatif en ce qu'il

(1) *Esprit des Lois*, livre XI, chap. VI. — V. aussi dans Esmein, *Eléments de Droit Constitutionnel* (pp. 227 et suiv.), deux citations dans le même sens de de Lolme et Sieyés.

(2) Sur le caractère représentatif de la Chambre des Lords en Angleterre, v. Esmein, *op. cit.* pp. 47 et 48.

(3) *Précis de Droit Administratif* (3^{me} édition), p. 41.

(4) « La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative ; les représentants sont le corps législatif et le Roi. » C. de 1791, titre 3, art. 2.

(5) Moreau, *loc. cit.*, page 346.

implique un droit de contrôle efficace des Chambres législatives sur les actes du pouvoir exécutif, droit sanctionné par la responsabilité politique des ministres. Dans certains pays soumis au régime simplement représentatif, les Chambres peuvent bien posséder ce droit de contrôle, mais il y est dépourvu de sanction et, par conséquent, d'efficacité. Si elles y sont admises, les interpellations, qui sont le mode d'exercice ordinaire de ce droit, ne s'y terminent point par le vote d'un ordre du jour motivé. L'empire d'Allemagne est un bon exemple de ces gouvernements semi-parlementaires.

Il en est autrement dans les États où, comme en France, le type parlementaire est franchement réalisé. Ici, non contentes de faire la loi, les Chambres veillent encore, effectivement, à son application. Elles s'immiscent dans l'administration, participent au pouvoir exécutif, et si les premiers de tous les administrateurs, les ministres, ne sont pas nommés directement par elles, du moins c'est la volonté de leur majorité qui force le choix du chef de l'État. « Elle les désigne, dit M. Esmein, par un mode qui n'a rien de juridique, par voie de sélection naturelle » (1). S'il ne veut obéir à cette injonction tacite, le chef de l'État n'a qu'une ressource: dissoudre la Chambre et en appeler au pays, en faisant procéder à des élections nouvelles. Bien que nommé, en apparence, par le chef de l'État, le cabinet est l'émanation directe de la majorité des Chambres, et il doit se retirer dès que cette majorité l'y invite (2).

Tels sont les traits les plus généraux, les caractères essentiels des gouvernements représentatif et parlemen-

(1) *Op. cit.*, p. 94.

(2) « En leur refusant sa confiance, la majorité de la Chambre révoque indirectement les ministres. Ici, encore, il ne s'agit pas d'une révocation juridique : c'est une simple indication donnée aux ministres d'un côté, et d'autre part au chef de l'Etat. Mais, en fait, cette indication est un ordre. » Esmein, *op. cit.*, p. 96.

taire : des représentants investis du pouvoir de faire la loi et, dans les États parlementaires, de veiller à son application par un contrôle exercé sur les actes des ministres.

Lorsqu'ils sont issus directement de la nation, ces représentants, qu'ils soient nommés au suffrage universel ou au suffrage restreint, doivent être élus par la majorité des citoyens ayant l'exercice du droit de vote. C'est également la majorité des représentants qui décide souverainement sur toutes les questions qui leur sont soumises.

Il serait évidemment désirable que toute loi réunît l'unanimité des suffrages, surtout si le but qu'on se propose était, comme certains le désirent (1), d'atteindre à la perfection absolue, de réaliser la législation idéale. Mais pratiquement l'objet d'une Chambre est seulement de représenter la nation ; or, la nation n'est unanime, ni sur la manière de régir ses intérêts généraux, ni sur celle de régler les intérêts individuels des citoyens. Exiger l'unanimité dans cette Chambre serait, par conséquent, chimérique, puisqu'elle ne peut être composée que d'éléments disparates, issus de tous les points, de toutes les classes de la nation, et représentant des intérêts divers, souvent antagonistes (2). L'assemblée qui se soumettrait à cette règle serait fatalement immobilisée, réduite à l'impuissance, vouée à l'anarchie ; et, puisque l'unanimité est impossible, il faut se contenter du vœu qui s'en rapproche le plus, celui de la majorité (3).

(1) « Toute nation qui croit que l'autorité doit être acquise à la pluralité des suffrages, et qui donne à cette pluralité le pouvoir de tenir la place de l'évidence, n'a certainement point cette connaissance évidente de l'ordre qui constitue son meilleur état possible. » Mercier de Larivière, *Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, chap. XVIII, p. 136.

(2) Bien qu'en théorie chaque député soit censé représenter la nation entière et non pas seulement la circonscription qui l'a élu.

(3) Sur l'unanimité et la majorité, voyez Bentham, *Tactique des Assemblées Législatives*, t. I, pp. 9 et 10 ; Berriat-Saint-Prix, *Commentaire de la Charte Constitutionnelle* (de 1830), p. 141, *Théorie du Droit Constitutionnel Français*, p. 431 ; Esmein, *op. cit.*, p. 177.

L'histoire de la *Pologne* et de sa décadence nous est, d'ailleurs, sur ce point, un exemple probant. Le *liberum veto*, c'est-à-dire le droit pour chaque membre d'une diète de s'opposer, seul contre tous, aux résolutions générales, y engendra de tels abus, de tels désordres, que les historiens ont vu, dans cette exigence de l'unanimité, l'une des principales causes de l'anarchie polonaise (1). Le *liberum veto*, « toujours avoué, toujours reconnu, dit Rulhière, y fut longtemps sans exemple, et quelque temps encore sans abus. Les mœurs antiques servaient de contre-poids à cette dangereuse loi de l'unanimité. Mais aussitôt que les mœurs se perdent et que la vertu dégénère, tous les défauts d'un gouvernement paraissent au grand jour, parce que la corruption et l'intrigue savent bientôt les employer comme des moyens..... Ce droit de contradiction, que la noblesse n'aurait dû employer que pour la défense de ses privilèges, fut exercé sur les affaires publiques suivant l'intérêt personnel, la défiance ombrageuse, le caprice ou la trahison..... Quelques députés eurent l'audace de refuser leur consentement à tout ce qui avait été décidé, si la diète ne consentait pas à ce qu'ils proposaient eux-mêmes ; et l'opposition sur cette seule affaire entraîna l'impossibilité de prendre aucune conclusion. Il ne restait plus qu'un pas à faire pour tout perdre, et il fut fait en 1652, sous le règne de Jean Casimir. Un noble Polonais, nommé Sizinsky, nom que ses contemporains ont maudit et voué d'âge en âge à la malédiction de la postérité, s'étant évadé de la diète à l'époque marquée pour les conclusions (2), et par son

(1) « Un Gouvernement où le corps législatif serait assujetti à cette loi d'unanimité est une extravagance si palpable que, sans l'exemple de la Pologne, on ne pourrait pas croire qu'elle fût jamais entrée dans l'esprit humain ; et l'exemple de la Pologne montre également que si une telle loi peut se faire, elle ne peut pas s'observer, et que, dans le cas où on l'observe, elle ne produit que la plus affreuse anarchie. » Bentham, *op. cit.*, p. 9.

(2) On avait cru remédier suffisamment aux désordres qui troublaient sans cesse les diètes polonaises et à l'obstruction qui entravait leurs tra-

absence volontaire ne laissant plus aucune espérance de voir l'unanimité rétablie (1), la diète jugea qu'elle avait perdu son activité par cette désertion d'un seul député. Elle se crut forcée de se dissoudre, et la République, en conservant l'apparence de son ancienne constitution, ne sentit point que ce nouveau malheur la plongeait dans une anarchie irrémédiable, et que, par un exemple si facile à imiter, le pouvoir souverain allait être immédiatement détruit..... »

« D'après ce premier exemple, la plus grande partie de la nation fit consister le plus beau droit de la liberté polonaise dans cette facilité de rompre la diète, soit par une subite évasion, soit par le seul mot : *Nil pozwalam*, je ne consens pas. Ceux qui exercent cette fatale prérogative ont coutume de se dérober par la fuite ; et, pour échapper au ressentiment de leurs concitoyens, ils demeurent cachés des années entières. Leur nom ne se prononce plus qu'avec horreur ; la mémoire de leur action devient une flétrissure dans leur famille. D'autres, plus courageux, s'exposent avec intrépidité aux premiers mouvements d'une nation courroucée ; et quelquefois elle a respecté en eux un abus qu'elle blâme, et dont pourtant elle s'enorgueillit. En vain, plusieurs provinces, sans jamais contester le droit, réclamèrent contre ses abus. En vain, les évêques menacèrent d'excommunier ceux qui en feraient usage. En vain, on représenta en pleine diète que c'était perdre la République, lui ôter le moyen de se gouverner et de pourvoir à sa défense ; plusieurs députés répondirent « qu'ils aimaient mieux exposer l'Etat aux invasions étrangères que de

vaux, en décidant que les cinq premières semaines de chaque diète seraient employées à délibérer, et la dernière semaine réservée à toutes les conclusions.

(1) Il fallait, en effet, non seulement l'unanimité des membres présents, mais même l'unanimité de tous les membres composant l'assemblée. L'absence d'un seul membre rendait, par conséquent, cette unanimité impossible à réaliser.

souffrir la moindre atteinte à leur liberté ». Le *liberum veto*, malgré toutes les réclamations, s'est donc maintenu dans toute sa puissance, toujours maudit et toujours respecté. Depuis ce temps, en effet, la Constitution, dans sa ruine même, paraissait devenue inébranlable : mais la République, presque toujours destituée d'une autorité législative et souveraine, se trouva dans une impuissance absolue de suivre les progrès que l'administration commençait à faire dans la plupart des autres pays » (1).

La loi exprimera donc seulement la volonté de la majorité (2). Cette règle s'impose à nous comme une nécessité inéluctable ; M. Moreau l'appelle la « clef de voûte du régime représentatif » (3).

Mais il importe que la majorité ne soit ni brutale, ni tyrannique, qu'elle n'abuse pas de sa force pour aller de l'avant, sans tenir compte des minorités respectables qu'elle rencontre sur sa route (4). La loi ne doit pas être la manifestation

(1) Rulhière, *Histoire de l'anarchie de Pologne*, t. I, pp. 42, 43, 46 et suiv. — V. aussi Rousseau, *Considérations sur le Gouvernement de la Pologne et sur sa réformation projetée en 1772*.

(2) « La loi est la volonté générale, exprimée par la majorité des citoyens ou de leurs représentants. » C. du 5 Fructidor An III, Déclar. des Droits, art. 6.

(3) *Loc. cit., R. P. et P.*, t. XXVIII, 1901, avril, p. 86.

(4) D'ailleurs, la majorité est loin d'être infaillible, et l'on a souvent cherché le moyen de corriger les erreurs que, presque fatalement, elle doit commettre. C'est le but que se proposait Condorcet dans un curieux livre : *Essai sur l'application de l'analyse aux probabilités des décisions rendues à la pluralité des voix* (Paris, 1785. Il y formulait une théorie qu'il reprit et exposa plus tard en ces termes (note écrite en 1793) : « Toute constitution libre repose sur deux bases : les décisions à la pluralité des voix et les élections, qui sont elles-mêmes des décisions relatives sur le mérite de ceux entre qui on doit choisir. Le calcul des combinaisons apprendra comment il est possible que, sur une suite de proposi-

d'une volonté aveugle, « elle est avant tout, dit M. Esmein, une règle de justice et d'intérêt public » (1). La collaboration de tous est nécessaire pour la découvrir, et c'est pourquoi le régime représentatif ne saurait être qu'un régime de libre discussion. Il est indispensable que chaque membre de l'assemblée puisse exprimer son opinion sur la mesure proposée, communiquer à ses collègues le résultat de son travail, de son expérience et de ses recherches, développer les raisons qui ont motivé sa conviction (2). Ce libre exposé fait par chacun et la discussion qu'il entraînera dégageront pour l'assemblée une vision plus précise et une compréhension plus large de la question à résoudre. Les repré-

tions liées entre elles, il n'existe point un véritable vœu de la majorité, mais un vœu incomplet, qui peut être différent suivant l'ordre dans lequel ces propositions sont présentées, ou un vœu contradictoire, si on cherche à le compléter, et que personne n'ait changé d'avis... Il faut chercher ce qu'on doit substituer à la décision de la majorité, lorsqu'il est impossible que cette décision existe. On doit chercher encore comment dans les questions très compliquées, dans les élections, par exemple, où souvent une analyse exacte serait impossible, on peut cependant se procurer des résultats qui présentent une assurance suffisante d'éviter des erreurs vraiment nuisibles. » *Grande Encyclopédie*, vº Condorcet, t. XII, p. 357.

(1) *Op. cit.*, p. 232.

(2) « Peut-on considérer comme perdu le temps employé à une discussion de bonne foi quelque long qu'il puisse être ? La diligence est-elle donc le but principal ? Doit-on se soustraire à l'ennemi de quelques moments pour s'exposer à de longs repentirs ? Ce n'est pas l'excès qu'on doit craindre en fait d'examen ; les mauvaises lois ne sont que les résultats de l'inattention et de la précipitation. La règle générale doit être de ne rien rejeter de ce qui peut éclairer l'assemblée ; et comment décider d'avance qu'un individu qui demande à parler n'a rien d'utile à dire ? » Bentham, *op. cit.*, p. 145. — « Le Parlement, c'est une arène où non seulement l'opinion générale de la nation, mais encore l'opinion des diverses parties de la nation, et autant que possible celle de tous les individus éminents que renferme le pays, peut se produire au grand jour et provoquer la discussion » Stuart Mill, *op. cit.*, p. 136.

sentants, ainsi éclairés, se prononceront ensuite en connaissance de cause ; il leur sera possible d'émettre un vote raisonné. « Une réunion d'hommes, dit Stuart Mill, où chaque intérêt, chaque nuance d'opinion peut voir plaider sa cause, peut même la voir plaider avec passion à la face du gouvernement et des autres intérêts et opinions, peut les contraindre à l'écouter, à dire oui à ses demandes ou à démontrer clairement pourquoi ils disent non, est en soi une des institutions les plus importantes qui puissent exister, et un des plus précieux bienfaits du gouvernement libre » (1).

La minorité n'en sera pas supprimée, nous savons que l'unanimité est malheureusement un idéal impossible, mais ce ne sera plus une minorité inutile et sacrifiée. Son concours à l'œuvre commune fera souvent introduire dans la mesure en discussion des modifications, des amendements, qui concilieront, autant que faire se peut, les désirs et les intérêts de tous. Ceux dont l'opinion n'aura pas prévalu auront du moins « la satisfaction intime d'avoir été entendus et d'être éconduits, non par un caprice arbitraire, mais pour des raisons réputées supérieures et jugées telles par les représentants de la majorité de la nation » (2).

Ainsi la loi ne sera plus une œuvre de parti, mais l'expression consciente et réfléchie de la volonté générale, « une règle de justice », et son autorité aux yeux de la nation en sera grandie. « Si la minorité était privée de tout droit, écrit M. de Franqueville, elle serait certainement factieuse et se considèrerait comme dégagée de toute responsabilité. La circonstance qu'elle est, au contraire, associée, en quelque sorte, au gouvernement, dans la préparation des actes du Parlement, fait qu'elle est disposée à accepter et

(1) Stuart Mill, *op. cit.*, p. 137.
(2) *Ibidem*, p. 136.

à respecter ces actes, lorsqu'ils sont devenus lois, et rien n'a plus contribué à entretenir ce respect général que le peuple anglais montre pour la légalité, que cette acceptation par la minorité des faits accomplis » (1). En définitive, l'opposition et la majorité devraient être, selon le mot de Voltaire, comme deux « amants jaloux qui servent à l'envi la même maîtresse » (2).

La liberté de la discussion est donc à la base du système représentatif ; elle en est le plus grand bienfait, la véritable raison d'être. Mais le fonctionnement régulier de ce système exige, d'une part, chez la majorité, assez de sagesse pour ne pas abuser de sa force numérique et ne pas manifester sa volonté avant que l'assemblée soit suffisamment éclairée ; d'autre part, chez la minorité, une conscience suffisante des nécessités politiques pour cesser son opposition, dès que ce résultat paraît obtenu.

La tyrannie des majorités aveugles, des « majorités à tout faire » est assurément un fléau redoutable. Elle mériterait une longue étude, mais les exigences de notre cadre nous interdisent de l'aborder, bien qu'elle ne soit pas sans influence sur cet autre fléau plus inattendu, la tyrannie des minorités. Trop souvent, en effet, celles-ci n'hésitent pas à profiter de la faculté qui leur est accordée de concourir à l'œuvre législative pour mettre obstacle à tout travail et rendre impossible cette œuvre elle-même. Elles y parviennent au moyen de procédés plus ou moins réguliers, mais tous également anti-parlemen-

(1) De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement Britanniques*, t. I, p. 582.

(2) *La Princesse de Babylone*.

taires, et dont l'ensemble constitue la tactique obstructionniste (1). Nous nous proposons de tenter leur examen.

(1) « C'est un fait d'expérience courante qu'une petite minorité d'hommes résolus peut, le plus aisément du monde, empêcher une réunion quelconque de se tenir..... »

« Le même phénomène se reproduit fréquemment dans les Chambres législatives, on y a vu souvent des majorités nombreuses ; voire même des majorités disciplinées, entravées dans leur fonctionnement normal et paralysées dans leur action légale par une minorité qui, mettant en œuvre tous les moyens d'opposition connus et trouvant des ressources inépuisables dans la procédure réglementaire, semblait s'être donné pour but principal de faire obstacle à tout travail régulier. » André Lebon, *La Réforme Parlementaire, R. P. et P.*, t. II, 1894, octobre, p. 22.

CHAPITRE II

L'Obstruction et ses Caractères

On peut définir l'obstruction : *le fait par la minorité d'entraver systématiquement l'œuvre législative, en empêchant la discussion et le vote de la loi.*

Il semble, au premier abord, qu'un tel procédé ne puisse être jamais qu'un expédient révolutionnaire. Il méconnaît le principe fondamental du régime représentatif et ses conditions vitales ; car, si l'on accorde à la minorité le droit de ne pas s'incliner devant la volonté générale, régulièrement exprimée par la majorité, ce gouvernement n'est plus possible : c'est l'anarchie et, par suite, presque fatalement, le règne de la force. Aussi l'obstruction se caractérise-t-elle surtout par le désordre, soit le désordre dans les institutions, soit le désordre matériel, physique, manifesté par le tumulte et la violence. Mais que la minorité abuse systématiquement des droits et des libertés qui lui sont donnés, ou qu'elle déchaîne dans l'assemblée de véritables émeutes, ces procédés néfastes ne devraient jamais avoir raison d'une majorité disciplinée et consciente de ses droits. Surtout dans les États modernes, où la *suprema potestas* réside dans la volonté du plus grand nombre. si la minorité de la nation, ou de l'assemblée qui la représente, refuse de reconnaître la loi de la majorité, celle-ci est dans l'obligation, sous peine d'abdiquer, de l'y contraindre par la force. Elle en a même le devoir, car les intérêts en jeu le commandent. Sinon, le système représentatif n'a

plus de raison d'être, il est faussé dans son essence, incapable de fonctionner (1). Et l'on pourrait craindre seulement que la minorité ne soit punie trop sévèrement pour ses tentatives de révolte, car il semble que la majorité sera tentée, après avoir rétabli l'équilibre rompu, d'exercer contre les factieux de cruelles représailles.

Or, il se trouve qu'en fait l'obstruction est aujourd'hui si bien entrée dans les mœurs parlementaires qu'elle y est considérée, sinon comme une pratique absolument régulière, autorisée par les règlements, du moins comme une tactique excellente et largement tolérée. Elle fait partie des moyens prévus de discussion ; les minorités, surtout quand elles se sentent près de succomber, l'emploient sans le moindre scrupule ; elles se retranchent à son abri pour la suprême résistance.

Et l'on voit alors des gouvernements, appuyés sur des majorités parfois très supérieuses en nombre, mais qui

(1) « Ils sont (les Parlements), par leur essence même, des lieux où la contradiction doit se produire; ils ont toujours tenu à honneur de protéger les minorités contre les entraînements dictatoriaux d'une majorité trop pressée d'aboutir ; cette procédure réglementaire, qui sert parfois d'arsenal à l'obstruction préméditée, a pour principal objet de sauvegarder les prérogatives nécessaires des oppositions, pour que la discussion ne soit pas de pure forme et que celles-ci aient tout le loisir de faire connaître leurs vues ; ils perdraient leur principale raison d'être le jour où, par un abus de sa force numérique, une majorité y serait en état d'étouffer la voix de la minorité.

« Mais, parce que le respect des faibles est la règle fondamentale des institutions libres, en faut-il conclure que les forts sont désormais condamnés à une impuissance radicale ? Doit-on admettre comme le dernier terme et le terme inéluctable de l'évolution du régime parlementaire, le spectacle auquel nous avons trop souvent assisté et que d'autres pays se sont donné avant nous ? S'il en était vraiment ainsi, le régime lui-même ne tarderait pas à être condamné par l'opinion publique. Les grands Etats n'accepteraient pas longtemps que la marche de leurs affaires demeurât perpétuellement entravée, et qu'une minorité, si active, si intelligente, si dénuée soit-elle, y fût indéfiniment maîtresse d'empêcher la majorité de faire sa volonté. » A. Lebon, *loc. cit.*, p. 22.

répugnent aux coups de force, lassés ou intimidés, céder aux obstructionnistes, négocier avec eux de véritables pactes, des compromis ou des armistices. Pour prix de leur retour à l'ordre, et, s'ils ne peuvent obtenir le retrait du projet qu'ils combattent, les membres factieux de la minorité exigent des concessions, des amendements, des avantages de toutes sortes ; et les gouvernements capitulent souvent, pour ne pas voir paralysée la machine législative.

D'ailleurs, si même ils ne réussissent pas dans leur entreprise, les obstructionnistes ont la satisfaction de s'imposer davantage à l'attention publique par le scandale que par une discussion sérieuse. Presque toujours, en effet, celle-ci passe inaperçue.

Il semble qu'il serait facile à la majorité d'éviter ces dangers, en réformant un règlement ordinairement trop peu sévère. Mais, soucieuse à l'excès de maintenir aussi larges que possible les principes de liberté du régime représentatif, la majorité appréhende surtout l'accusation de dictature ; elle n'ose prendre la responsabilité de retirer violemment à ses adversaires, même insurgés, leurs anciennes prérogatives. Et nous voudrions n'avoir pas à parler aussi de cette arrière-pensée, qui sur une majorité n'est pas sans influence : c'est que ces procédés anti-parlementaires d'obstruction qu'elle combat aujourd'hui, elle sera peut-être amenée à les employer à son tour, lorsque, par un retour fréquent dans la vie politique, elle ne sera plus la majorité, mais l'opposition. Elle hésite donc à forger de ses propres mains des armes qui pourront un jour se retourner contre elle, et dont la majorité d'alors usera avec d'autant plus de rigueur que ses agissements actuels auront été plus sévèrement réprimés. Ces scrupules honorables et ces arrières-pensées devraient s'évanouir devant les troubles profonds qu'ils occasionnent ; et l'on n'aurait plus le spectacle pénible d'un gouvernement dont les rouages essentiels sont faussés ou immobilisés par la violence de quelques-uns et l'inertie du plus grand nombre.

L'obstructionnisme présente, en effet, le redoutable inconvénient de paralyser le seul organe capable de le réprimer légalement et régulièrement. Facilité presque toujours par une trop grande faiblesse des règlements, il ne peut être combattu que par l'adoption de nouvelles mesures énergiques. Mais une Chambre est généralement maîtresse absolue de son règlement ; il n'est pas d'autorité qui ait le droit de le réformer à sa place. Or, il se trouve que cette Chambre ne peut plus ni délibérer, ni voter, ni agir. Désorganisée par l'obstruction, elle est réduite à l'impuissance ; comment lui demander de remédier à cet état de choses par un acte dont elle est, en fait, incapable, et qui serait inutile, s'il était possible ?

Les gouvernements en proie à l'obstructionnisme se sont vainement heurtés à cette difficulté insoluble, et tous ont été obligés de résoudre ce dilemme : ou bien, accepter de voir la majorité dépossédée de son privilège et la loi faite par la minorité, au mépris des principes fondamentaux du système représentatif ; ou bien, user de violence et sortir de la légalité, pour imposer, quand même, la volonté du plus grand nombre.

L'obstructionnisme engendre donc, presque fatalement, l'arbitraire et le coup d'Etat. Sinon, comme le fait s'est trop souvent produit, une minorité résolue pourrait toujours impunément immobiliser à son profit la machine législative, imposer ses conditions à la majorité impuissante, et ce serait la faillite du régime représentatif.

C'est l'existence de cet état de choses anormal et son importance que nous nous proposons de mettre en lumière. Nous n'étudierons l'obstruction que dans les Parlements modernes ; cependant, elle n'est pas une institution récente, les anciennes assemblées l'ont aussi connue et souvent déplorée.

L'obstruction était pratiquée déjà au *Sénat romain*, où elle constituait un moyen infaillible d'opposition, car, de

même qu'au Parlement britannique jusqu'à ces dernières années, on n'y connaissait point la clôture. La liberté illimitée qui était accordée aux orateurs y fut la source de nombreux abus, et pourtant les Romains n'ont jamais songé à la restreindre. Cicéron lui-même, dans l'esquisse de sa constitution idéale, ne supprime pas l'obstruction. Toutefois, « il impose au sénateur l'obligation d'être bref. Il n'admet d'exception à cette règle que dans le cas où l'Etat est menacé d'un grave danger ; alors seulement, il permet au sénateur d'être prolixe, soit pour convaincre l'Assemblée, soit pour gagner du temps en faisant de l'obstruction. Telle est, en effet, pour lui, l'utilité de l'obstruction : il ne la proscrit pas, mais il exige qu'elle serve à défendre la bonne cause, et il propose comme modèle l'obstructionniste Caton » (1).

Mais à Rome, l'obstruction n'existait qu'en germe et ne se manifestait qu'à l'état de symptômes; l'esprit éminemment pratique des sénateurs romains atténuait encore les troubles relativement peu graves qu'elle occasionnait. Dans les diètes de la *Pologne*, au contraire, assemblées turbulentes et totalement dépourvues de sens politique, elle rencontra son véritable champ d'action. Le terrain semblait préparé tout exprès pour la recevoir, aussi l'y trouvons-nous complètement épanouie, dès le XVII^e^ siècle. Il n'existait pas, à proprement parler, de règlement dans les diètes polonaises: nous savons qu'elles pratiquaient le *liberum veto* (2), mais la discussion n'y était assujettie à aucune méthode, et la violence des brigues renversa toutes celles qu'on essaya d'y établir. « Bientôt, dit Rulhière, il devint facile à quiconque voulut s'opposer à des résolutions qu'il craignait, sans avoir ni le front, ni l'audace de s'exposer aux reproches, ou peut-être à la vengeance pu-

(1) Mispoulet, *La vie Parlementaire à Rome sous la République*, pp. 397 et 404.

(2) *V. supra*, pp. 9 à 11.

blique, d'employer de perfides manœuvres pour rendre les diètes inutiles. On se fit un art d'y exciter de vains tumultes, d'y proposer à dessein de fausses matières de délibérations capables de soulever tous les esprits ; ce qui s'appelait, suivant une expression proverbiale, *souffler dans la ruche, pour mettre les mouches en furie.* Cet art malheureux de se jouer du zèle de ses concitoyens, de faire perdre en folles clameurs le temps fixé pour la durée de leurs assemblées, de faire en sorte que l'époque marquée pour leur séparation arrivât avant qu'il eût été possible de rien conclure s'appelait *traîner les diètes.* A ces pernicieuses manœuvres, on opposait toutes les ressources de la persuasion, de l'industrie, de l'opiniâtreté et du courage. La Cour, forcée de conduire les affaires indépendamment des suffrages de la noblesse, proposait aux Etats des résolutions prises d'avance dans le conseil particulier du roi ; et, pour amener les délibérations publiques aux mêmes conclusions, on ne séparait point la session que les veilles, la faim, l'épuisement des forces n'eussent réduit tous les suffrages à l'unanimité. Sous le règne de Ladislas IV, le dernier jour de la diète s'étant passé avant qu'on eût rien conclu, le roi ne voulut pas séparer l'Assemblée. Et, cependant, une ancienne loi, qui a pour objet de prévenir la trop longue durée de chaque séance, et de la proportionner à cette durée d'attention que peuvent soutenir les esprits d'une trempe commune, défendait de rien traiter aux lumières. On resta dans les ténèbres, chacun prenant son repos, assis à son rang, et il arriva ce que les romans les plus fabuleux n'oseraient imaginer : un sénat et une diète restèrent assemblés, chacun endormi à sa place, présidé par un roi endormi sur son trône » (1).

Dans les Parlements modernes, l'obstruction resta longtemps sans atteindre à ce degré de violence. Toujours pratiquée ou menaçante, elle semblait hésiter et se dissi-

(1) Rulhière, *op. cit.*, pp. 44 à 46.

muler encore : ses manifestations timides demeuraient isolées. Mais elle prenait peu à peu conscience d'elle-même et de sa force ; un jour vint qui lui parut propice, elle se révéla. Il était réservé au dernier quart du XIX[e] siècle d'assister à son complet développement. Les Irlandais, au Parlement britannique, furent sinon les inventeurs, du moins les véritables apôtres de la doctrine obstructionniste. Depuis, le nombre de ses adeptes n'a fait que s'accroître, et il est bien peu de Parlements au monde qui lui aient échappé. A l'heure où nous écrivons ces lignes, on cherche vainement, un peu dans tous les pays, à restreindre l'étendue de ses ravages, et l'intensité du fléau ne semble pas près de diminuer.

Faudrait-il en conclure que l'obstruction est désormais inséparable du régime représentatif ?

Dans une *Première Partie*, nous allons exposer, aussi rapidement que possible, l'histoire des plus significatives et des plus importantes, parmi les campagnes obstructionnistes. Cet *essai d'histoire politique*, en faisant mieux sentir la gravité du mal, aura l'avantage de motiver notre étude, d'en être la vie et comme l'illustration.

Dans une *Deuxième Partie*, nous indiquerons les diverses méthodes d'obstruction et les remèdes qu'on leur oppose. Nous passerons en revue les constitutions et les règlements (1), dans leurs rapports avec l'obstructionnisme ; ce sera une *étude de droit public*.

(1) Bien entendu, nous n'étudierons les constitutions et les règlements que dans leurs rapports avec le sujet qui nous occupe, en temps qu'ils favorisent ou combattent les manœuvres obstructionnistes.

PREMIÈRE PARTIE

PREMIÈRE PARTIE

Histoire des principales campagnes obstructionnistes

CHAPITRE I

L'Obstruction dans l'Empire britannique

A

ROYAUME-UNI (1)

L'histoire de l'obstruction à la Chambre des communes du Parlement britannique pourrait presque se confondre avec celle des rapports de l'Angleterre et de l'Irlande (2), dans les vingt-cinq dernières années du XIX^e^ siècle.

(1) Pour compléter cet historique et les historiques suivants, voir les faits que nous rapporterons dans notre *Seconde partie* sur les *Formes de l'obstruction*. — Pour l'Angleterre, *v. infra*, deuxième partie, section I, 3 ; section II, 2 ; section III, 1 ; chap. I, II, III, V ; 2. chap. II.

(2) On trouvera l'histoire résumée de la question irlandaise dans Sentupéry, *L'Europe Politique*, t. I, pp. 745 et suiv. — Voir aussi, pp. 779 et suiv., l'histoire du parti irlandais.

L'obstruction n'était pourtant pas inconnue auparavant : M. Wilson Croker et sir Robert Peel la pratiquaient déjà en 1831, sous le ministère de lord Grey, contre le premier bill de réforme électorale, présenté par lord Russell ; lord Palmerston la conseillait en 1870, lors de la discussion du bill sur l'Eglise établie ; enfin, M. Gladstone lui-même n'avait pas dédaigné de s'en servir au cours de sa carrière (1). Mais ce n'est qu'à partir de 1877, après la constitution de la « brigade irlandaise », que l'obstruction, érigée en système par une minorité souvent infime, parvint à immobiliser, durant des sessions entières, l'activité du Parlement.

Aux Irlandais revient l'honneur d'avoir révélé tout le parti qu'on pouvait tirer d'une telle arme. Ils s'en servirent avec une énergie et une ténacité jamais lasses, dans la poursuite de leurs revendications ; et, lorsqu'ils l'abandonnèrent, pour entrer dans la majorité libérale, en 1893, les conservateurs s'en emparèrent, à leur tour, contre le projet de *Home Rule* présenté par le cabinet Gladstone.

Puis, l'agitation se calma et la machine législative reprit sa marche régulière ; mais le parti irlandais, depuis longtemps désuni, vient de se reformer, en 1901, et la dernière session a vu se renouveler les mêmes scènes de désordre qu'autrefois.

(1) V. le discours de M. Mac-Carthy, à la séance du 27 mars 1882, *infra*, deuxième partie, section III, 1, chap. I. — Reynaert, *Histoire de la Discipline Parlementaire*, t. I, pp. 403 et 413. — V. aussi *Annuaire*, t. X, 1881, pp. 1 et suiv. — Fischel raconte le fait d'obstruction suivant, qui se passa au mois de mai 1854 : « La motion de Thomas Chambers, de soumettre les couvents catholiques et puséyites à une surveillance, était adoptée : mais les catholiques et les Irlandais soulevèrent une telle opposition, à propos de chacun des inspecteurs à nommer, que Chambers, reconnaissant l'impossibilité de faire passer sa motion, finit par la retirer. » Fischel, *La Constitution d'Angleterre*, t. II, p. 302.

I

L'OBSTRUCTION IRLANDAISE DE 1877 A 1893 (1)

En 1877, sous le cabinet Disraeli, l'Irlande subissait encore l'empire rigoureux des mesures de sûreté générale votées en 1875 (2). Elle supportait mal, et seulement contrainte par la force, ce régime d'exception. Pas une session ne s'écoulait sans que la Chambre des communes ne fût saisie par les *home-rulers* (3) de motions sur l'autonomie de l'Irlande et la création à Dublin d'un Parlement séparé. Un projet dans ce sens, présenté en 1877, fut repoussé par 417 voix contre 67 (4).

La majorité restant sourde, comme de parti-pris, à leurs réclamations, les députés irlandais, sous l'inspiration de Parnell, résolurent de modifier leur tactique : l'obstruction commença. « Il s'agissait d'empêcher les députés anglais de faire les affaires de l'Angleterre pour les obliger à s'oc-

(1) Cf. Reynaert, *op. cit.*, t. I, pp. 40 et suiv., pp. 382 et suiv.; t. II, pp. 395 et suiv. — Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, pp. 70 et suiv. — *B. S. L. C.*, t. IV, 1875, p. 352; t. VI, 1877, p. 430; t. IX, 1880, pp. 284 et 515; t. X, 1881, p. 114; t. XI, 1882, p. 609. — *Annuaire*, t. V, VII, X, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII et XVIII. — Glasson, *Histoire du Droit et des Institutions de l'Angleterre*, t. V, pp. 89 et suiv.

(2) Ces mesures étaient cependant moins sévères que celles qui avaient été votées en 1847, 1870 et 1871. En 1875, on ne maintenait de ces dispositions que celles interdisant de détenir des armes et celle, analogue à notre loi du 10 Vendémiaire an IV, qui imposait une amende au district où un crime avait été commis. *Annuaire*, t. V, 1876, p. 21.

(3) *Home Rule* peut se traduire par « gouvernement indigène ».

(4) *B. S. L. C.*, t. VI, 1877, p. 430.

cuper de celles de l'Irlande » (1) ; et l'absence de tout procédé de clôture dans le règlement de la Chambre des communes facilitait singulièrement la réussite de ce projet. Au début, les obstructionnistes étaient sept seulement, sortis du groupe des *home-rulers* : MM. Parnell, Biggar, O'Donnell, Kirk, Gray, Nolan et Power, la « brigade irlandaise ».

On se trouvait au mois de juillet 1877, le Parlement n'avait plus à siéger que trois ou quatre semaines ; la « brigade » inaugura son système contre le *South-Africa-Bill* (2), inoffensif projet dénué du moindre rapport avec le *Home Rule*, et qui devait réunir tous les suffrages. Au cours des débats, elle déchaîna de véritables avalanches de discours et d'amendements ; les Irlandais se relayaient pour que la discussion ne tarît pas. La séance du 24 juillet, où le bill vint en première lecture, dura jusqu'à deux heures et quart de la nuit ; celle du 25, jusqu'à six heures du matin ; celle du 31, jusqu'à six heures et quart du lendemain soir, c'est-à-dire vingt-six heures (3).

M. Parnell et ses collègues parlent des centaines de fois, et le nombre des amendements s'accroît toujours. Si les députés de la majorité, contraints par la fatigue morale ou physique, se hasardent à quitter la salle, un Irlandais

(1) Le principe de Parnell « fut de former un parti irlandais entièrement étranger aux partis anglais, ne s'alliant plus à l'un contre l'autre comme au temps d'O'Connell, mais s'occupant uniquement d'arrêter le travail parlementaire ». Seignobos, *op. cit.*, p. 71.

(2) *Le South-Africa Bill* avait pour objet « la réunion en un seul gouvernement des Etats et des Colonies de l'Afrique du Sud qui y donneraient leur assentiment, l'organisation de cette union et les mesures qui s'y rattachaient ». *Annuaire*, t. VII, 1878, pp. 43 et suiv.

(3) Les séances commençaient alors à quatre heures de l'après-midi (*Rules and Orders*, n° 47). Depuis 1888, elles s'ouvrent généralement à trois heures et se closent à une heure du matin. René Samuel, *Parlementarisme* (v°), G^de^ *Encyclopédie*, t. XXV, p. 1147 ; *Annuaire*, t. XVIII, 1889, pp. 1 et suiv.

demande aussitôt que la Chambre soit comptée *(the House to be counted)*; et le *speaker* (président) doit prononcer la clôture de la séance, si l'assemblée n'est plus en nombre.

Au sein de la majorité, des protestations se font bientôt entendre : MM. Forster, William Harcourt et sir Staffort Northcote accusent les Irlandais d'« osbtruer » la législation. Mais ceux-ci invoquent à leur tour les immunités parlementaires, la liberté de la tribune; puis, prenant l'offensive, reprochent eux-mêmes à leurs adversaires de retarder, par leurs incessantes interruptions, la discussion du bill.

Le 27 juillet, le *speaker* voulut mettre fin à cette manœuvre ; il fit statuer que « tout membre entravant d'une manière volontaire et persistante l'expédition des affaires publiques *(wilfuly and persistently obstructing public business)*, sans motif juste et raisonnable, se rendait coupable de mépris (*contempt*) vis-à-vis de l'assemblée et s'exposait à être puni par celle-ci, soit de censure, soit de suspension, soit d'arrêt » (1). Mais cette mesure n'était

(1) Voici comment Erskine May apprécie le *Sessionnal Order* du 27 juillet 1877 : « Les règles du Parlement sont destinées à procurer au débat toute sa légitime ampleur, à assurer à la discussion des mesures importantes des délais raisonnables et à garantir les droits des minorités. Dans l'observance de ces règles, les deux Chambres du Parlement ont, avec une générosité traditionnelle, déployé une grande déférence pour la liberté de leurs membres individuellement et des partis politiques. La liberté de la parole a été respectée avec une rare patience et un rare désintéressement. Nulle part plus que dans notre Parlement les principes de liberté et de tolérance n'ont reçu des hommages aussi éclatants. En des occurrences mémorables, on a vu des minorités ayant derrière elles l'opinion publique résister avec succès à la puissance de la majorité. Mais, dernièrement, ces règles salutaires ont été dénaturées et perverties au service de l'obstruction. De tels procédés, s'ils étaient continués, auraient pour effet de porter une atteinte mortelle au pouvoir et au prestige du Parlement et du pays. Rien de plus contraire aux vrais principes parlementaires et à la notion de tout gouvernement régulier ; c'est pourquoi il a été statué..... » — Thomas Erskine May, *Law, Privileges and Usage of Parliament*.

qu'une règle passagère et sessionnelle *(sessionnal order)*, qui expira avec la session elle-même (1). D'ailleurs, elle ne fut que d'une médiocre utilité, puisque, quatre jours après, avait lieu la séance de vingt-six heures.

Au cours de cette séance, vers deux heures du matin, la majorité prit le parti de se relayer pour être toujours en nombre et de battre ainsi les obstructionnistes avec leurs propres armes. A huit heures du matin, après une longue nuit tumultueuse et remplie de discours, le président demanda à M. Parnell s'il ne songeait pas encore à se rendre. Celui-ci répondit qu'il ne pouvait en être nullement question, « que des forces nouvelles devaient arriver d'Irlande par l'express, et que bientôt M. Biggar, à cet instant adonné au sommeil, serait de retour à son poste ». Bientôt, en effet, arriva M. Biggar, frais et radieux, annonçant que, « réconforté doublement par le repos et le *breakfast*, il se sentait disposé à légiférer plus que jamais ».

A six heures du soir, sir Staffort Northcote, chancelier de l'Echiquier, prit la parole. Il déplora la conduite des députés irlandais, et rappela que la Chambre avait montré, jusqu'alors, une indulgence considérable, en s'en tenant religieusement à ses règles accoutumées. Il exhorta, une dernière fois, les Irlandais à la conciliation, et les supplia de consentir enfin à oublier leurs animosités, en discutant le bill selon l'ancienne méthode et les anciens principes. Si cet appel n'était pas entendu, il faudrait aviser à d'autres moyens, « faire rapport » *(report)* en séance plénière (2)

(1) Les *Orders* de la Chambre des Communes se divisent en *Standing orders* ou règlements permanents et *Sessionnal Orders*, valables seulement pour la session dans laquelle ils sont votés.

(2) Les séances de la Chambre des Communes se divisent en *séances plénières* et en *séances du Comité*. Les premières sont présidées par le *speaker*, on y discute la prise en considération, la première et la troisième lecture des bills. Les secondes, présidées par le *chairman*, où président spécial du Comité des voies et moyens *(committee of ways and means)*,

sur ce qui s'était passé, et abandonner à la Chambre le soin de statuer ce qu'il appartiendrait.

C'était une menace à mots couverts, et les Irlandais le comprirent. M. O'Donnell répondit que, puisque la majorité renonçait à lutter sur le terrain de l'endurance et de la fatigue, et qu'on les menaçait des sévérités de la Chambre, les conditions du combat n'étaient plus les mêmes, et il ne se croyait pas obligé de le continuer plus longtemps.

M. Newdgate interpella le Gouvernement sur les mesures qu'il comptait prendre, afin d'éviter le retour de pareilles scènes. Une curiosité anxieuse attendait la réponse du chancelier de l'Échiquier (1). Tous auraient approuvé des mesures énergiques, mais le respect du peuple anglais est si grand pour le droit des minorités et la liberté individuelle, qu'on éprouva un véritable sentiment de soulagement lorsque sir Stafford Northcote déclara que la Chambre était le meilleur juge de sa propre dignité, et qu'en conséquence le Gouvernement ne proposerait aucune mesure de rigueur.

En 1878 et 1879, la « brigade irlandaise » poursuivit, avec une nouvelle ardeur, son œuvre dissolvante. « Dans la session qui vient de finir (1879), dit l'*Economist,* les *home-rulers* ont réalisé tout ce qu'ils avaient pu espérer et beaucoup plus qu'ils avaient pu attendre. En fait de législation générale, grâce à leurs efforts, l'année a été presque entièrement improductive ; ils ont poussé les ministres et les membres de la Chambre à de tels accès de colère im-

sont consacrées à la deuxième lecture, c'est-à-dire à l'examen des clauses et articles. V. Fischel, *op. cit.*, t, II, pp. 304 et suiv.; de Franqueville, *op. cit.*, t. III, pp. 388 et suiv.

(1) D'autant plus que déjà antérieurement sir Northcote avait voulu sévir, en faisant prononcer contre M. Parnell une suspension de quelques jours restée sans exécution.

puissante, que la satisfaction de ceux qui les ont provoqués doit être grande ; et tout cela ils l'ont exécuté sans aucune violation de l'ordre pouvant fournir à une majorité attentive et irritée l'occasion tant désirée d'user de représailles ».

En faveur de ces représailles, un mouvement pourtant se dessina ; il apparut à tous qu'il était urgent de parer au danger et de rétablir l'ordre troublé par les obstructionnistes. En 1878, une commission fut organisée, dans ce but, au sein du Parlement, et le mouvement aboutit en 1880. Le 26 février, sir Northcote, chancelier de l'Échiquier, présenta à la Chambre un projet de résolution tendant à augmenter les pouvoir du *speaker* et à introduire dans le règlement certaines pénalités, telles que le rappel à l'ordre, la suspension du droit de prendre la parole et même l'exclusion momentanée du Parlement (1). Les Irlandais protestèrent avec violence : c'était la première fois que le Parlement allait prononcer des pénalités contre ses membres ; l'obstruction avait toujours été en usage, et les membres du Gouvernement actuel eux-mêmes l'avaient employée en 1870, lors de la discussion du bill sur l'Église établie. Ce fut en vain ; M. Gladstone, *leader* de l'opposition libérale, se rallia au projet du Gouvernement, et la Chambre le sanctionna par un *Standing-Order* (règlement permanent) du 28 février 1880.

La brigade irlandaise, loin d'en être intimidée, s'obstina dans sa tactique. La séance des 26-27 août, commencée le jeudi, à quatre heures du soir, ne se termina que le vendredi, à une heure de l'après-midi. On discutait un bill sur la police de l'Irlande, et les membres irlandais avaient disposé une série de relais, de façon à perpétuer les débats. Le Gouvernement finit par consentir à l'ajournement.

L'année 1881 marque l'apogée de la violence obstructionniste. La *Land League* avait organisé la terreur en

(1) *Annuaire*, t. X, 1881, pp. 1 et suiv. ; *B. S. L. C.*, t. IX, 1880, p. 284.

Irlande : meurtres et *boycottages* y entretenaient une incessante agitation (1). M. Gladstone, revenu au pouvoir (2), fut contraint de convoquer le Parlement un mois avant l'époque ordinaire, afin d'en obtenir les moyens de rétablir l'ordre.

Le 6 janvier, la session s'ouvrit par le discours du Trône, qui annonçait le dépôt d'un projet de *Bill de coercition.* Dès le lendemain, les Irlandais recoururent aux mêmes procédés de discussion que les années précédentes. Les débats sur l'Adresse en réponse au discours royal se prolongèrent inutilement durant onze séances, grâce à une série d'amendements se répétant l'un l'autre, sous une forme à peine différente (3).

L'Adresse ne fut votée que le 20 janvier. Le 25, M. Gladstone demanda la priorité de l'ordre du jour en faveur des *Coercion-Bills* et donna les raisons qui motivaient cette urgence. Immédiatement, la « brigade » ouvrit le feu pour retarder le vote de cette proposition ; trente orateurs discoururent à perte de vue, sous une pluie de rappels à la question administrés par le *speaker*. La séance s'était ouverte à quatre heures ; à neuf heures du soir, la discussion commençait à languir, et pourtant, malgré l'espoir des

(1) La *Land League* (ligue agraire) était une association de défense entre les tenanciers irlandais, créée, en 1877, par l'ancien *fenian* Davitt. Le *boycottage* consistait à mettre en quarantaine les ennemis de la ligue ; aucun Irlandais ne devait avoir de relations avec eux, de telle sorte qu'ils n'avaient ni domestiques, ni ouvriers, ni fournisseurs. Ce procédé fut appliqué pour la première fois, en 1880, au capitaine Boycott, qui lui donna son nom.

(2) Au mois de mars 1880, lord Beaconsfield (Disraeli), croyant pouvoir compter sur les électeurs, avait obtenu de la reine la dissolution du Parlement, pour s'assurer une nouvelle période de pouvoir. Mais les élections donnèrent au parti libéral une majorité inattendue ; la Chambre se trouva composée de 349 libéraux, 235 conservateurs et 63 *home-rulers*. M. Gladstone succéda à Lord Beaconsfield.

(3) Amend. Parnell, Mac-Carthy, Dawson, Kelly, etc..... La Chambre avait dû repousser auparavant une demande d'ajournement et une motion tendant à faire passer certains projets de loi avant l'Adresse.

Irlandais, grâce aux *whips* (1), la Chambre se maintenait en nombre. Alors, se lève M. Biggar, « *the honourable and gallant member for Cavan* », petit vieillard à la voix nasillarde. Il tient un énorme dossier et débute en disant « que si, jour par jour, lui et ses collègues mettaient douze mois à battre en brèche ce néfaste projet, ce ne serait pas perdre une minute de temps, ils rempliraient tout bonnement leur devoir ». Et il entreprend de lire une longue suite de documents absolument étrangers aux débats. Le *speaker* accumule ses rappels à la question et à l'ordre, l'impassible lecteur s'incline vers la *chair* (bureau) avec déférence, et continue. Une heure se passe, la Chambre proteste et se met à gronder d'une manière formidable ; le président se décide à « nommer » (2) M. Biggar, puis à le suspendre de ses fonctions. Aussitôt, M. Healy demande l'ajournement de la proposition Gladstone « jusqu'à ce que le débat soit réhabilité par le retour du membre exclu ». M. O'Donnell soutient cette motion (3), mais elle

(1) *Whip* ou *Whipper in* signifie littéralement, en termes de vénerie, piqueur. C'est le lieutenant du *leader* ou chef de parti. Le *Whipper in* est « chargé de *faire une Chambre*, c'est-à-dire d'assurer la présence d'un nombre de membres supérieur au *quorum* et d'empêcher un *count out* inopportun ». De Franqueville, *op. cit.*, t. I, p. 565. V. aussi Bryce, *La République Américaine*, t. I, pp. 292 et suiv. — L'étymologie de *Whipper in* est *whip*, fouet, et *in*, dedans, littéralement « pousser pour faire entrer ». Flandin, *Institutions politiques de l'Europe contemporaine*, t. I, p. 91. — Il existe aussi des *Whippers in* au Parlement belge. *Ibidem*, p. 221.

(2) Cette peine consiste en ce que le *speaker* interpelle le délinquant par son nom, au lieu de le désigner, selon l'usage, en indiquant le collège qu'il représente. V. *infra*, deuxième partie, section III, 2, chap. II.

(3) « Dans quelle funeste voie, s'écriait M. O'Donnel, le Gouvernement libéral de Sa Majesté s'engageait ! Il s'imaginait que l'arme en voie d'être forgée serait réservée exclusivement à ses mains. Quand les libéraux auraient jeté les fondements du despotisme, pourquoi les conservateurs, revenus au pouvoir, n'emploieraient-ils pas la même arme afin d'achever leur œuvre, cette œuvre flétrie à la tribune, il y a deux ans,

est repoussée par la Chambre, et la discussion se poursuit toujours !

Les deux partis, engagés à outrance, avaient organisé des relais, pour tenir jusqu'au bout ; de trois heures en trois heures, les députés se remplaçaient sur les bancs de l'Assemblée (1). Le *speaker* lui-même céda son fauteuil, pendant deux heures, au *deputy-speaker* (vice-président). Vers minuit, quelques membres proposèrent de voter sur la question d'urgence et de remettre au lendemain le débat sur le fond. Les Irlandais appuyèrent cette demande, mais M. Gladstone n'y consentit qu'à deux heures de l'après-midi, lors que la discussion eut absorbé 22 heures. L'urgence fut déclarée par 251 voix contre 33.

Les mêmes scènes se reproduisent le lendemain, le surlendemain, et nous arrivons enfin à la mémorable séance du 31 janvier, qui ne dura pas moins de 42 heures, et que, seul, parvint à clôturer le coup d'État parlementaire du *speaker* Brandt.

Elle s'ouvrit le lundi, à quatre heures du soir. Après trois semaines de discussion, la Chambre n'avait pas encore procédé à la première lecture du bill (2) ; aussi fut-il établi un roulement entre ses membres, qui l'assurait d'être toujours en nombre. A cinq heures du matin, le *speaker*, M. Brandt, céda la présidence au *deputy-speaker*, le Dr Lyon Playfair, homme faible et irrésolu, dont le manque d'énergie servit admirablement les obstructionnistes. M. Tim Healy parle, à lui tout seul, pendant deux heures

comme devant aboutir au Césarisme ? Le futur Cromwell trouverait l'arme toute prête, mais il lui serait difficile de s'en servir plus despotiquement que l'honorable membre à la tête du Gouvernement. »

(1) Les ministres eux-mêmes se relevaient ; à M. Gladstone succédait sir William Harcourt, à celui-ci M. Childers, et à ce dernier le marquis de Hartington. M. Forster demeura presque toute la nuit à son poste.

(2) Avant de discuter un bill en première lecture, la Chambre doit trancher la question de savoir si elle autorise ou non son introduction. Cf. de Franqueville, *op. cit.*, t. III, pp. 382 et suiv.

et demie ; tous ses collègues irlandais lui succèdent l'un après l'autre et se jouent des rappels à l'ordre ou à la question qu'ils éludent à la dernière minute. Le mardi s'achève, une deuxième nuit commence, et le *deputy-speaker* remplace de nouveau le *speaker* qui avait repris la présidence. La Chambre ne dissimule plus son exaspération et salue de *cheers* interminables une motion de sir Richard Cross, appelant l'attention du président sur la disposition du règlement contre « l'obstruction volontaire et persistante ». Le *deputy-speaker* reconnaît, en effet, « que les choses en semblent arrivées au point où il faudra constater l'existence de l'obstruction systématique prévue par le règlement », et menace de sévir, le cas échéant.

Mais cet avertissement demeure sans résultat. M. O'Kelly avait déclaré, la nuit précédente, que, « conformément aux règles de l'assemblée, la minorité avait le droit d'empêcher ce bill d'aller plus avant, et que les Irlandais étaient décidés à exercer ce droit jusqu'à la plus extrême limite ». Sur la demande de sir Northcote, *leader* des conservateurs, M. Childers, ministre de la guerre, sollicite du *deputy-speaker*, au nom du Gouvernement, la mise en mouvement de l'action disciplinaire (1). Vainement, MM. Gorst et Smith réitèrent ces instances ; le *deputy-speaker*

(1) « S'il est dans les destinées de l'assemblée, dit sir Northcote, d'avoir à subir encore une de ces nuits qui ont été sans satisfaction pour elle et sans profit pour le pays, il importe que l'on demande au moins où nous allons. Nous avons écouté avec patience les mêmes arguments produits et reproduits par les mêmes orateurs, parlant et reparlant toujours. Le *deputy-speaker*, pénétré assurément de la délicatesse de ses fonctions, en répondant à mon honorable ami M. Cross, a reconnu que la limite où commence l'obstruction est bien près d'être atteinte. Eh bien ! je voudrais savoir à quel moment il sera permis de croire que cela s'est réalisé. Sans doute, je le répète, les devoirs de la présidence sont délicats, mais il est de l'obligation de la Chambre et je pense qu'il est tout spécialement de l'obligation du Gouvernement de soutenir l'autorité présidentielle. C'est pourquoi je regrette le silence gardé jusqu'ici par le Gouvernement et je me crois autorisé à lui demander s'il ne juge pas opportun de dire

se borne à répéter « que l'on est arrivé au point où des orateurs vont dépasser les limites tracées par le règlement, et qu'il veillera à ce que le temps de la Chambre ne soit pas gaspillé davantage ». M. Parnell en profite pour prendre et reprendre la parole. M. Smith somme le président de la lui enlever ; le président refuse, et 70 conservateurs, groupés autour de sir Northcote, se retirent de la Chambre, en signe de protestation.

Cependant, M. John Bright annonce l'intention du Gouvernement de proposer à l'assemblée de nouvelles mesures disciplinaires (1) : le président demeure impassible. Le mercredi matin, à neuf heures et demie, M. Biggar était « en possession de l'assemblée » et se disposait à discourir à perte de vue.

A cet instant, rentrent dans la salle M. Gladstone, sir Northcote et le *speaker*, M. Brandt, qui viennent de se concerter. Le débonnaire Dr Lyon Playfair cède sa place à M. Brandt et, sitôt installé, celui-ci se lève, au milieu de

enfin une parole de nature à appuyer le *speaker* dans ses efforts pour réprimer ce qui, dans notre pleine conviction, porte le caractère de l'obstruction. » Aussitôt, M. Childers prit la parole, au nom du Gouvernement : « Si vous jugez le temps venu, dit-il au *deputy speaker*, et nous espérons qu'il en est ainsi, de mettre un terme à cette obstruction, nouveauté parlementaire que nous avons déjà subie il y a quelques années, alors qu'il a fallu siéger toute une nuit pour déconcerter les manœuvres de quelques membres, j'ai la confiance que vous voudrez prendre des mesures ; je vous promets, au nom du Gouvernement, son concours le plus cordial. »

(1) M. Bright dit « qu'il espérait que cet état de choses absolument anormal suggèrerait enfin un remède de nature à sauvegarder la liberté de la tribune et à affranchir le Parlement britannique des scènes déplorables dont il était le théâtre depuis plusieurs jours ; il croyait que le premier ministre avait l'intention de formuler à cette fin une proposition, et si, par hasard, oublieuse de ses devoirs, la Chambre refusait d'y adhérer, c'est sur elle que retomberait la responsabilité de la situation ; mais il avait la confiance qu'elle saurait se défendre contre un cas d'obstruction portant à sa dignité l'insulte la plus grossière. »

l'attention générale. Il donne les raisons des mesures rigoureuses qu'il va prendre, déclare qu'il refusera la parole à de nouveaux orateurs, et qu'il soumettra immédiatement la question au vote.

Le *speaker* s'exprima dans les termes suivants : « La motion du Gouvernement à l'effet d'être autorisé à présenter le bill sur la protection des personnes et des propriétés en Irlande est maintenant soumise à la discussion depuis plus de cinq jours. La séance actuelle a commencé lundi à quatre heures et a continué jusqu'à mercredi matin, c'est-à-dire pendant 41 heures. Le temps de la Chambre a été employé à discuter de nombreuses motions dilatoires d'ajournement. Si prolongés et si oiseux que fussent ces débats, les motions en faisant l'objet n'ont été soutenues que par de minces minorités contre le sentiment général de la Chambre. *(Vifs applaudissements.)* Une crise s'est donc produite, qui exige une prompte intervention du président de la Chambre. *(Applaudissements répétés.)* Il a été manifestement prouvé que les règles actuelles sont impuissantes à maintenir l'ordre et à assurer le caractère effectif des débats. Une mesure importante, recommandée dans le discours du trône, il y a bientôt un mois, et déclarée urgente dans l'intérêt de l'Etat par une majorité décisive, a été tenue en échec par l'action d'une insignifiante minorité recourant à ce mode d'obstruction, taxé d'offense parlementaire par l'assemblée. La dignité, le crédit et l'autorité de la Chambre sont sérieusement menacés; il est nécessaire qu'ils soient défendus. En appliquant la procédure et les règles habituelles, les pouvoirs législatifs de la Chambre sont paralysés. Un procédé nouveau et exceptionnel est impérieusement réclamé; *je suis convaincu que je répondrai parfaitement aux intentions de la Chambre en refusant la parole à de nouveaux orateurs et en soumettant de suite la question aux voix*. J'ai la confiance que l'assemblée me prêtera son appui dans l'exécution d'une mesure destinée à lui garantir l'exercice de tous ses pouvoirs.

Je dois laisser la Chambre juge des mesures ultérieures à prendre pour assurer l'ordre des discussions. Mais je puis ajouter qu'il sera nécessaire pour la Chambre d'exercer elle-même un contrôle plus efficace sur ses débats ou de donner une autorité plus grande au président. » Et, sans plus tarder, il fait voter successivement l'introduction et la première lecture des *Coercion Bills*.

Surexcités jusqu'au paroxisme, les Irlandais protestent d'abord, en criant : « *Privilege! Privilege!* » (1), puis prennent le parti d'effectuer une retraite solennelle. M. Gladstone annonce à la Chambre qu'il déposera, le lendemain, une proposition instaurant un régime spécial pour les cas d'urgence ; et la séance est enfin levée. Elle avait duré 42 heures et demie !

Le jour même, une nouvelle séance eut lieu vers midi ; les Irlandais attaquèrent violemment la conduite du *speaker*, mais MM. Gladstone, Forster et Northcote la défendirent, et la Chambre l'approuva par 278 voix contre 44 (2).

(1) Les « *privileges* » sont les prérogatives, les libertés, les immunités, les droits dont jouissent, soit collectivement, soit individuellement, les membres du Parlement. V. de Franqueville, *op. cit.*, t. III, pp. 307 et suiv.

(2) Les Irlandais gardèrent à M. Brandt une longue rancune et ne manquèrent pas l'occasion qui se présenta pour eux de la manifester, lorsque M. Brandt se retira du fauteuil présidentiel, en 1884. En pareil cas, il est d'usage que, sur la proposition des *leaders* de la majorité et de l'opposition, la Chambre des Communes vote par acclamations des remerciements au *speaker* sortant et demande à la Couronne de récompenser les services qu'il a rendus. A la suite de cette requête, invariablement, l'ancien *speaker* est créé vicomte et la Chambre, sur l'invitation de la Couronne, lui accorde une dotation en argent. D'après une coutume immémoriale, ces décisions sont prises sans discussion, à l'unanimité. (Cf. de Franqueville, *op.cit.*, t. III, pp. 20 et suiv.) Cependant, les 22-25 février 1884, lorsque l'heure fut venue d'accorder à M. Brandt les mêmes distinctions qu'à ses prédécesseurs, après que M. Gladstone, au nom des libéraux, sir Northcote, au nom des conservateurs, eurent exprimé au *speaker* les remerciements de la Chambre, MM. Parnell et O'Donnell

Le lendemain, 3 février, M. Gladstone devait soumettre à l'assemblée la motion annoncée la veille, relative à la modification du règlement. A peine s'est-il levé, que M. Dillon se dresse et réclame la parole pour une question d'ordre (1). Un tumulte violent se produit, l'assemblée proteste, le *speaker* « nomme » M. Dillon, « comme manquant volontairement de respect à l'autorité de la *chair* », et M. Gladstone obtient de la Chambre son expulsion jusqu'à la fin de la séance. Mais le député irlandais ne cède qu'à la force, et le sergent d'armes doit appeler quatre huissiers à son aide. Dès que le calme s'est rétabli, M. Gladstone se dispose à reprendre sa proposition ; aussitôt, M. Parnell est debout, demandant que le ministre ne soit pas entendu. Un vacarme effroyable accueille ses paroles, le *speaker* « nomme » M. Parnell, le tribun irlandais est expulsé, comme M. Dillon, et, comme lui, ne cède qu'à la force. Puis, c'est le tour de M. Finigan, puis, de tous les *home rulers*, l'un après l'autre. Chaque fois que M. Gladstone essaie de commencer son discours, il est interrompu par un Irlandais qu'on expulse incontinent. Vingt fois de suite, la même scène se renouvelle ; la Chambre est exaspérée, la confusion indescriptible. Enfin, les seize *home rulers* qui restent encore, n'ayant

déclarèrent que le groupe irlandais refusait de s'associer à ces éloges. Ils rappelèrent le coup d'Etat de 1881, les divers conflits qui s'étaient élevés entre le banc irlandais et la présidence, et M. O'Donnel termina en disant que, si « le très honorable gentleman », à son avènement au fauteuil, avait trouvé tous les membres en possession des libertés les plus larges qui existaient dans aucune législature d'un peuple libre, en quittant son office, il laisserait une Chambre « rétrécie, mutilée et tronquée dans ses privilèges vitaux, transmis par les générations passées ». M. Brandt fut doté cependant d'une pension annuelle de 4,000 liv. sterl., et créé pair, avec le titre de vicomte Hampden. Cf. Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 419 et suiv. — *Annuaire*, t. XIV, 1885, p. 2, note 2.

(1) M. Davitt, l'organisateur de la *Land League*, venait d'être arrêté sur ces entrefaites, et cela avait encore accru l'effervescence des *home-rulers*.

pas voulu se rendre dans les couloirs de scrutin (1), sont expulsés par un vote en bloc, pour désobéissance aux ordres du *speaker* (2).

Le dernier Irlandais sorti, M. Gladstone se relève. Au milieu d'un silence solennel, il rappelle la longue tolérance de la Chambre des Communes et les dangers que l'obstruction fait courir aux affaires publiques ; il se défend de vouloir attenter à la liberté parlementaire et conjure la Chambre d'adopter le projet de procédure qu'il lui soumet pour les cas d'urgence. « Sévir contre les fauteurs de désordre, dit-il, ce n'est pas, à proprement parler, restreindre la liberté ; car la liberté qui a prévalu jusqu'ici, vous ne l'avez donnée que pour faciliter la marche des affaires nationales. Du moment où l'on se sert de cette liberté illimitée pour entraver les débats, elle a perdu et son utilité et sa raison d'être..... Je vois, dit-il encore, la Chambre des Communes paralysée et presque dans la condition de ces nobles animaux auxquels on a mis certains liens artificiels, qui les empêchent de mouvoir librement leurs membres. » On ne pourrait mieux caractériser les effets désastreux de l'obstructionnisme.

Après un amendement de sir Northcote, le projet Gladstone est voté vers deux heures du matin : il accorde pleins pouvoirs au *speaker* pour accélérer les débats et restreindre les limites de la discussion dans les cas d'urgence (3). Avant de se séparer, la Chambre vote la déclaration d'urgence concernant la question actuelle.

(1) V. *infra* (deuxième partie, section III, 1, chap. III), la procédure du vote par division.

(2) V. le récit détaillé de ces incidents dans Reynaert, *op. cit.*, t. I, pp. 399 et suiv.

(3) C'était la première apparition de la clôture au Parlement britannique ; mais la procédure nouvelle n'était applicable que jusqu'à la fin de la session *(sessionnal order)*. V. *infra*, deuxième partie, section III, 1, chap. V.

Cependant, les Irlandais refusent de capituler, et développent, un à un, dans les séances suivantes, les innombrables amendements qu'ils avaient déposés. Contre ce nouveau danger le *speaker* édicta, le 17 février, plusieurs clauses additionnelles au règlement qui venait d'être adopté sur les cas d'urgence (1). M. Gladstone voulut mettre immédiatement ces mesures en pratique, mais il dut céder devant la répugnance des conservateurs, qui se refusèrent à le suivre plus loin dans la voie de la restriction parlementaire (2). Les débats sur le *Land Act* (3) s'éternisèrent donc, grâce à l'obstination inlassable des Irlandais.

A la fin de la session, le Gouvernement, humilié de son impuissance et de la stérilité des travaux législatifs, désirait plus que jamais une réforme rigoureuse du règlement. La clôture n'avait été admise que comme mesure provisoire et sessionnelle, sous une forme restreinte, et pour des seuls cas d'urgence : M. Gladstone aspirait ardemment à son adoption complète et définitive.

Ouverte le 6 janvier, un mois avant l'époque ordinaire, la session de 1881 ne se termina que le 7 août, un mois au-delà du terme usuel. Pourtant, le bilan de cette session fut presque nul, le ministère ayant dû successivement abandonner, par suite de l'obstruction, tous ou presque tous les bills qu'il se proposait de présenter à la Chambre (4).

(1) V. *infra, ibidem*.

(2) Au milieu du mois de mars, les conservateurs refusèrent de voter l'urgence demandée par M. Gladstone pour un certain nombre de crédits supplémentaires.

(3) Le *Land Act* établissait des tribunaux spéciaux chargés de fixer le taux des redevances des fermiers irlandais, et les *home-rulers* étaient loin de trouver cette concession suffisante.

(4) D'ailleurs, tous les projets de bills présentés au cours d'une session et qui ne sont pas encore votés lors de la clôture de cette session, sont nécessairement périmés de ce fait.

Le *Coercion Bill* (1) fut discuté pendant 21 séances, et les débats sur le *Land Act* en occupèrent 58 (2).

La session de 1882 parut s'ouvrir sous de plus favorables auspices. L'Irlande était calme (3); on espéra que le Parlement allait enfin pouvoir faire œuvre utile, et le discours du Trône annonça le dépôt de bills nombreux et importants. Mais la question irlandaise ressuscita dès que la Chambre des Communes fut rassemblée. Aussitôt, les *home rulers* déclamèrent, à perte de vue, contre le *Coercion Bill* de l'année précédente. Ils dénonçaient, sous le mode le plus violent, la conduite de M. Forster, Secrétaire pour l'Irlande, et exigeaient l'extension du *Land Act,* ainsi que l'élargissement de Parnell, détenu comme suspect dans la prison de Kilmainham. Devant le peu d'effet qu'avaient produit les mesures de rigueur, et hésitant d'autant plus à les aggraver, qu'il ne savait trop si sa majorité y consentirait, M. Gladstone modifia son attitude. Il voulut essayer des moyens de conciliation et conclut le célèbre *pacte de Kilmainham.*

Celui-ci fut longtemps reproché à M. Gladstone ; ses amis eux-mêmes réprouvaient, avec une conviction passionnée, les mesures qu'il proposait, tout en les votant à sa suite, par esprit de patriotisme et avec le sentiment des nécessités politiques. M. Gladstone nia toujours obstinément l'existence d'un pacte avec les rebelles détenus, mais sa conduite semblait donner un éclatant démenti à ses

(1) *Annuaire*, t. XI, 1882, pp. 26 et suiv.

(2) En 1881, la Chambre des Communes tint 154 séances qui ne durèrent pas moins de 1,400 heures. De Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 66.

(3) Parnell avait été arrêté et emprisonné sous l'inculpation de menées séditieuses; la *Land League* avait été dissoute. Mais la *Ladies Land League* (ligue agraire des femmes) continua l'agitation ; la sœur de Parnell, Anna Parnell, parut à sa place dans les meetings, et Parnell, surnommé « le roi sans couronne d'Irlande », fut acclamé citoyen de Dublin.

paroles (1). La *Land League* triomphait en Irlande, et l'obstruction était victorieuse au Parlement !

Sur ces entrefaites, le 6 mai survint, comme un coup de foudre, le drame de Phœnix-Park : le Secrétaire en chef pour l'Irlande, Lord Frédérick Cavendish, fut égorgé, ainsi que le Lord Lieutenant d'Irlande, M. Burke, le jour même où ils entraient à Dublin pour inaugurer une ère de conciliation (2). Puis, de multiples assassinats, en plein jour, et avec guet-apens, se succédèrent pendant plus de deux mois, assurés d'une impunité presque absolue (3). C'était, de nouveau, la terreur en Irlande.

Le Parlement discutait, depuis le 7 février, un projet de réforme du règlement présenté par M. Gladstone. Son examen fut immédiatement suspendu ; un projet de loi des suspects (4) *(Prevention of Crime Bill)* fut déposé par le

(1) Il s'appropriait les principaux expédients d'une proposition de loi présentée par M. Redmond, au nom de M. Parnell, détenu. Il promettait un *Arrears Bill* pour compléter et ratifier le *Land Act*. Le *Coercion Bill* était resté impuissant ; on n'annonçait point qu'il lui en serait substitué un autre On y renonçait même ouvertement en mettant en liberté sans conditions, avec ses principaux lieutenants, M. Parnell qui, dans sa correspondance quasi publique, promettait de soutenir le ministère libéral. Enfin, deux des membres de ce ministère, qui s'étaient montrés les plus énergiques, le Lord Lieutenant Cowper et le Secrétaire Forster, étaient sacrifiés. *Annuaire*, t. XII, 1883, p. 38.

(2) L'attentat de Phœnix-Park fut commis par le groupe révolutionnaire des Invincibles, qui préconisait la rupture complète avec l'Angleterre, et qui s'efforça ainsi de rendre la politique de conciliation impossible, en rejetant les Irlandais dans la révolte armée. Les Invincibles continuaient la tradition des anciens *Fenians* ; ils reprochaient aux *home-rulers* de se contenter d'un Parlement autonome et repoussaient leur tactique de résistance légale. Pendant plusieurs années, ils employèrent les procédés terroristes des révolutionnaires russes : des explosions de dynamite se produisirent à Londres, dans les bureaux d'un ministère, en 1883, et dans l'enceinte même de la Chambre, en 1885.

(3) Les auteurs du crime de Phœnix-Park ne furent découverts qu'en 1883.

(4) Il créait des tribunaux sans jury et mettait l'Irlande, pendant trois ans, sous un régime d'exception.

ministère, accompagné d'un projet de loi sur les fermages arriérés destiné à manifester quand même la sympathie du Gouvernement pour les tenanciers irlandais. Le parti du *Home Rule* reprit naturellement son obstruction avec une nouvelle violence et provoqua les mêmes désordres qu'en 1881. Le 29 juin, le Comité, qui fonctionnait depuis le 25 mai, n'avait encore pu voter que la moitié des claudu *Prevention of Crime Bill* (1). La séance du 30 juin dura depuis neuf heures du soir jusqu'au lendemain soir, à huit heures. Au cours de la journée, le Dr Lyon Playfair, *chairman* du Comité, déclara qu'en présence de l'obtruction systématiquement pratiquée par certains députés, il était obligé obligé de les « nommer ». Il « nomme », en effet, seize membres Irlandais qui, sur la motion de M. Childers, ministre de la guerre, sont suspendus pour le reste de la séance. Le « *report* » est fait aussitôt et la mesure approuvée par la Chambre. Le Comité reprend séance, et neuf Irlandais sont encore « nommés », puis suspendus, comme coupables « d'obstruction volontaire et persistante ». Après une séance de 23 heures, la retraite de ces 25 obstructionnistes permit de terminer enfin l'examen des clauses du *bill*, qui fut « *reported* » à la Chambre (2).

Il est remarquable que ces députés ne furent pas rappelés à l'ordre pour un fait spécial qu'ils auraient commis durant cette séance, mais pour un ensemble de faits qui s'étaient reproduits journellement depuis le début de la discussion du *bill* en Comité. Le président justifia sa conduite en s'appuyant sur le *Standing Order* du 28 février 1880 (3).

(1) Sur les dispositions de ce bill, v. *Annuaire*, t. XII, 1883, pp. 37 et suiv.

(2) Le 3 juillet, M. O'Donnel, qui avait été suspendu avec ses collègues, et qui avait ensuite traité d' « infâme » la conduite du *chairman*, le Dr Lyon Playfair, jadis si débonnaire, fut, après s'être défendu devant la Chambre, suspendu pour 14 jours, par 181 voix contre 33.

(3) V. *supra*, p. 34.

« Finalement, nouveau Sisyphe, poussant et repoussant sans cesse le rocher qui tombe et retombe toujours, M. Gladstone ne trouva rien de mieux, afin d'assurer le vote de ses « lois de salut public » avant le temps des grouses et des perdreaux, que de faire remettre en vigueur le régime de l'urgence » (1). Le 3 juillet, par 259 voix contre 31, le *Sessionnal Order* du 3 février 1881 (2) fut rétabli, et, le lendemain, 402 voix contre 19 décidèrent, sur la proposition de M. Gladstone, que l'état des affaires était urgent. Le *speaker* déposa sur le bureau un règlement analogue à celui de l'an passé ; en réponse, M. Mac-Carthy annonça que lui et ses amis avaient résolu, par suite de l'expulsion du parti parlementaire irlandais, de ne plus prendre part à la discussion de la loi. Le 7 juillet, le bill fut voté en troisième lecture, après quoi, le *speaker* déclara que l'état des affaires avait cessé d'être urgent.

Au commencement du mois d'août 1882, la Chambre fut prorogée, mais elle fut rappelée le 24 octobre suivant. M. Gladstone lui demanda de consacrer toutes ses séances à la discussion du nouveau règlement, et la clôture fut adoptée le 27 novembre, après de longs et passionnés débats (3).

Cette session (1882), ouverte le 7 février, ne se termina que le 4 décembre ; elle avait été presque absolument stérile. La plupart des bills annoncés par le discours du Trône ne furent pas même présentés, et M. Gladstone accusa la session d'avoir fait banqueroute *(session of utter ruin and discomfiture)*.

Malgré les mesures nouvelles introduites dans le règlement, les débats sur l'Adresse durèrent quinze jours, en

(1) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 396.

(2) V. *supra*, p. 43, *infra*, deuxième partie, section III, chap. V.

(3) Nous exposerons l'histoire de cette adoption dans notre deuxième partie, au chapitre de la clôture. V. *infra, ibidem*.

1883, et l'obstruction continua de sévir dans les années suivantes.

Au mois de juin 1885, le cabinet Gladstone, assailli par des difficultés extérieures, en Afghanistan et en Egypte, se retira, après un vote sur le budget, où il fut en minorité de 12 voix, une cinquantaine de députés libéraux s'étant abstenus. Le ministère Salisbury, qui lui succéda, n'ayant pas de majorité conservatrice, ne se maintint que par le consentement de M. Gladstone ; mais il essaya de se concilier le parti irlandais, en s'engageant à ne pas demander le renouvellement des lois d'exception.

On attendait les élections de novembre 1885, qui devaient inaugurer la nouvelle réforme électorale du 6 décembre 1884 (1). Le programme des libéraux contenait une série de réformes démocratiques et préconisait la réalisation du *Home Rule* irlandais, dans une mesure compatible avec l'unité de l'Empire.

Sollicités par les deux partis, les Irlandais avaient beau jeu : ils en profitèrent avec habileté. Sur le mot d'ordre de Parnell, leurs votes ne se portèrent, comme toujours, que sur des candidats indépendants, simplement *home rulers*. Parnell espérait qu'aucun des deux partis, libéral et conservateur, ne réunirait une majorité suffisante pour se passer de l'appoint des Irlandais, et son espoir se réa-

(1) Le projet de réforme électorale fut présenté par le cabinet Gladstone, à la Chambre des Communes, au mois de février 1884. Il fut adopté par cette Chambre au mois d'avril, après de longs débats, et porté, le 26 juin, à la Chambre des Lords, qui le rejeta le 8 juillet, en deuxième lecture. Une nouvelle session s'ouvrit le 23 octobre. La Chambre des Communes vota de nouveau le projet, à la majorité de 140 voix. Le Cabinet négocia avec les conservateurs, et le bill, amendé par la Chambre des Lords, fut définitivement adopté par la Chambre des Communes, le 4 décembre. Il avait pour objet de donner aux habitants des comtés, dans tout le Royaume-Uni, les mêmes droits électoraux qui appartenaient aux habitants des bourgs depuis 1867. Le nombre des électeurs se trouva ainsi porté de 3,000,000 à 5,000,000 environ. *Annuaire*, t. XIV, 1885, pp. 69 et suiv.

lisa. La nouvelle Chambre se trouva composée de 333 libéraux, 251 conservateurs et 86 *home rulers* ; le parti irlandais était l'arbitre de la situation. Au mois de janvier 1886, il s'unit aux libéraux, et le ministère conservateur fut remplacé par un cabinet Gladstone.

Celui-ci se mit en devoir de satisfaire à ses engagements et présenta son projet de *Home Rule* « comme une mesure de justice et de réparation et le meilleur moyen pratique de rétablir la paix en Irlande » (1). La grande majorité de son parti le suivit, mais une fraction s'en détacha, qui voulait, avant tout, maintenir l'union absolue, et qui regardait le *Home Rule* comme un démembrement de l'Empire (2). Ces dissidents prirent le nom d'*unionistes* ; ils consistaient en un groupe aristocrate, conservant les traditions des anciens *whigs*, sous la conduite du marquis de Hartington, et un groupe radical dirigé par M. Chamberlain (3).

Le projet de *Home Rule Bill* déposé par M. Gladstone produisit dans le pays et au sein du Parlement une très vive agitation. Après des débats passionnés, il fut rejeté, le 7 juin 1886, par 341 voix contre 311.

M. Gladstone voulut en appeler au pays ; la Chambre des Communes fut dissoute, et les élections se firent exclusivement sur la question de l'Irlande, non plus entre libéraux et conservateurs, mais entre *home rulers* et *unionistes*. L'opinion publique n'était pas encore suffisamment préparée à l'idée du *Home Rule*. Grâce à la scission du parti libéral, la coalition unioniste remporta un

(1 Seignobos, *op. cit.*, p 78.

(2) Gladstone proposait de créer un Parlement irlandais formé de deux Chambres élues et d'un Conseil exécutif responsable, analogue au ministère anglais. Il conservait au gouvernement anglais la décision souveraine sur les affaires communes.

(3) « Le groupement des partis fut bouleversé. Au lieu de deux grands partis alternant au pouvoir, il y eut deux coalitions hétérogènes. » Seignobos, *op. cit.*, p. 79.

véritable triomphe : la nouvelle Chambre se composa de 317 conservateurs, 75 libéraux unionistes, et seulement 191 gladstoniens, alliés à 86 *home rulers*. Lord Salisbury reprit le pouvoir ; les Irlandais et les libéraux ne formèrent plus qu'un même parti.

Cependant, la *Land League* continuait en Irlande sa lutte contre les propriétaires anglais, et l'échec du projet de M. Gladstone avait encore contribué à accroître l'agitation. Aussi, répudiant ses promesses d'autrefois, Lord Salisbury présenta, en 1887, un nouveau *Coercion Bill* (1).

(1) M. Boutmy juge sévèrement les revirements d'opinion de M. Gladstone et de Lord Salisbury au sujet de l'Irlande : « C'est surtout, dit-il, en 1885-86 que le parti tory, comme le parti libéral, a laissé voir sa suprême et cynique indifférence à tous les principes sur lesquels peut être édifiée l'unité d'un parti. En 1885, Parnell dispose de l'Irlande ; après les élections, il va se trouver à la tête d'un groupe compact de 86 membres : il y a donc un intérêt très évident à le gagner. Sans hésitation, sans embarras, le parti tory renonce à toutes ses traditions : la législation exceptionnelle pour la répression des crimes ne sera pas renouvelée en Irlande. Des négociations restées mystérieuses sont ouvertes avec Parnell. On entretient avec soin chez les membres irlandais l'espérance qu'ils obtiendront plus des tories que des libéraux. On s'associe à la suspicion jetée sur l'administration du précédent vice-roi d'Irlande, Lord Spencer, et on affecte injurieusement de consentir à la révision des actes de cet homme d'Etat. « Ce sont des tories, disait alors M. Chamberlain, qui sont au ministère, mais ce sont des radicaux qui sont au pouvoir. » Cependant, Gladstone entend que ses adversaires encourent toute la responsabilité d'avoir laissé expirer l'acte sur la répression des crimes ; il insinue qu'il en aurait conservé certaines clauses, notamment celles qui punissaient le *boycotting*. Il affirme la nécessité de maintenir dans le règlement des choses d'Irlande la suprématie de la Couronne, l'unité de l'Empire et l'autorité du Parlement, seule et efficace garantie de cette unité. A ces conditions seulement, un *self government* local étendu pourrait être octroyé. Parnell ayant invité Gladstone à formuler un plan, ce dernier s'y refuse avec hauteur, et le chef du parti irlandais porte toutes ses forces, dans les élections, du côté des tories. Immédiatement après les élections, Lord Salisbury reconnaît, en homme pratique, l'inutilité de continuer une alliance dont il a épuisé tous les avantages.

La Chambre des Communes siégea depuis le 27 janvier 1887 jusqu'au 16 septembre. Les débats sur l'Adresse absorbèrent seize séances et ne purent se terminer que grâce au prononcé de la clôture ; ceux relatifs à la simple formalité de l'autorisation pour introduire le bill durèrent plus de huit jours. Le projet ne franchit les diverses étapes de la procédure parlementaire qu'après trois mois de discussion et une application rigoureuse de la clôture, que venait d'aggraver encore un *Standing Order* voté le 18 mars.

Le 18 juin, inaugurant contre l'obstruction une arme nouvelle et la plus terrible, M. Smith, *leader* des conservateurs, annonça que le 17, où qu'en fût la discussion, il proposerait à la Chambre de voter immédiatement sur les articles. Au jour fixé, la clôture fut prononcée, et la majorité unioniste profita de la retraite des libéraux et des nationalistes (1) indignés pour voter à la file tous les articles du projet. C'était la première mise en œuvre de la « clôture à terme » que nous retrouverons en 1893. M. Gladstone

Même avec l'appui de 86 Irlandais, il ne serait pas en possession assurée du pouvoir. Il se tourne délibérément contre eux et annonce des mesures de répression contre la Ligue Nationale irlandaise. A son tour, Gladstone, désavouant ses déclarations toutes récentes, se rapproche de Parnell et se livre à lui. La proposition de loi qu'il présente, le 8 avril 1886, consacre le *Home Rule*, sous une forme extérieure. Elle est rejetée, et, à cette occasion, l'ancien tory, plus tard chef des whigs, puis des libéraux, tient un langage de radical et de démagogue... De plus en plus, il inclinera du côté où déjà il penche ; il finira par se faire le défenseur et la caution de cette Ligue Nationale dont il avait été l'adversaire implacable. D'autre part, tandis que Lord Salisbury, remonté au pouvoir, rentre dans les traditions de son parti, en appliquant en Irlande un système exceptionnel de prévention et de répression », son collègue, Lord Randolph Churchill, reprend, sans être désavoué, toutes les mesures « qu'il avait ardemment combattues, lorsque les libéraux étaient au gouvernement et lui dans l'opposition ». E. Boutmy, *Essai d'une psychologie politique du peuple anglais au XIXe siècle*, pp. 224, 225 et 226.

(1) Cette appellation désignait les Irlandais ; plus tard, elle s'appliqua plus spécialement aux membres qui se séparèrent de Parnell.

avait uni ses efforts à ceux des Irlandais contre le *Coercion Bill* (1), mais il ne réussit pas à le faire repousser.

En 1888, l'obstruction dut compter avec les nouvelles mesures disciplinaires introduites dans le règlement, les 27 et 28 février (2). La session dura néanmoins depuis le 9 février jusqu'au 24 décembre, et la Chambre ne consacra pas moins de quinze jours à la discussion de l'Adresse.

Cependant, un mouvement se dessinait dans le pays, et des voix de plus en plus nombreuses s'élevaient, au sein du parti libéral, en faveur de l'Irlande. On aspirait à l'apaisement, on était las d'une agitation sans cesse renaissante, et une bonne part de l'opinion publique demandait que la vie législative ne fût plus absorbée, presque tout entière, par une question jamais résolue, qui menaçait de s'éterniser. « L'île sœur », courbée sous le régime rigoureux de la loi d'exception que M. Balfour venait de faire voter contre le « plan de campagne » (3), se refusait à toute concession ; peu à peu, ses réclamations semblèrent plus justes, et l'on envisagea comme possible l'hypothèse de sa relative autonomie (4).

(1) Deux fois, le 1er avril et le 17 juin, il n'hésita pas à quitter la salle, en signe de protestation, suivi de ses partisans et imité par les Irlandais, au milieu de vociférations étourdissantes. *Annuaire*, t. XVII, 1888, pp. 1 et suiv.

(2) V. *infra*, deuxième partie, section III, 2, chap. II.

(3) Le « plan de campagne », élaboré par la Ligue Nationale irlandaise, ne se contentait pas d'encourager les fermiers à la résistance et au refus des redevances, mais les y obligeait, au besoin, par la force.

(4) Cependant, la division s'était mise dans le parti nationaliste. En 1888, une encyclique du Pape condamna le « plan de campagne », ce qui obligea les prêtres irlandais à se retirer de la lutte. Puis, en 1890, Parnell fut compromis par un procès en adultère. Gladstone et son parti rompirent publiquement avec lui ; le groupe irlandais se coupa en deux, la fraction la plus importante, formée des catholiques, choisit un chef nouveau, M. Mac-Carthy; la minorité laïque et révolutionnaire resta fidèle à Parnell. Ce dernier mourut en 1891, mais l'union ne se rétablit

Ce mouvement aboutit à l'avènement d'une majorité favorable à l'Irlande, grâce à l'union des libéraux et des nationalistes, et au projet de *Home Rule Bill* présenté, en 1893, par le cabinet Gladstone. Le parti libéral avait, en effet, regagné du terrain, à toutes les élections complémentaires. En 1892, Lord Salisbury, se sentant en minorité, fit dissoudre la Chambre. Les élections eurent lieu au mois de juillet, et les partis se trouvèrent ainsi composés : 275 libéraux, 80 *home rulers*, 270 conservateurs et 45 unionistes. La majorité libérale était beaucoup moins élevée que l'avait espéré M. Gladstone. Mais les libéraux unionistes furent les plus atteints ; ils perdaient 32 sièges (1).

II

L'OBSTRUCTION UNIONISTE EN 1893 ET 1894

La session de 1983 s'ouvrit le 31 janvier. Dès que le projet de *Home Rule Bill* eut été déposé, l'opposition conservatrice résolut de s'opposer à ce qu'il fût voté en deuxième lecture avant les vacances de Pâques (2). Ces

entre les deux partis qu'en 1901 (v. *infra*, même chapitre, III). Voir l'histoire de cette scission dans *La Vie Politique à l'Etranger*, 1890, pp. 142 et suiv.; 1891, pp. 102 et suiv.

(1) Sur la situation des partis en 1892, voir Sentupéry, *op. cit.*, t. I, pp. 773 et suiv. — Sur les années 1889, 1890 et 1891, voir *La Vie Politique à l'Etranger*.

(2) Le *Home Rule Bill* de 1893 ne différait que sur des points secondaires du projet rejeté en 1886. La Couronne était représentée par un Lord Lieutenant assisté d'un ministère irlandais. La législature ne pouvait s'immiscer dans les questions d'ordre impérial (couronne, armée, marine, etc...), ni dans d'autres questions délicates, comme la question religieuse. On créait une assemblée de 303 membres élus par le vote populaire, avec, comme contre-poids, un Conseil de 48 membres élus

vacances devaient être mises à profit par les unionistes pour agiter l'opinion du pays. Et ceux-là mêmes qui avaient condamné le plus sévèrement les manœuvres de MM. Parnell et Biggar ne trouvèrent alors rien de mieux que de rééditer les procédés obstructionnistes de la « brigade irlandaise ». On put prévoir le jour où le *speaker*, M. Peel, devrait renouveler, contre MM. Balfour, Chamberlain et Churchill, le coup d'Etat réglementaire que son prédécesseur, M. Brandt, avait dû opérer contre leurs adversaires, en 1881.

Tout une semaine fut consumée par de stériles débats sur des crédits supplémentaires, plusieurs séances furent consacrées à la question de savoir si l'on suspendrait un article du règlement, ou si l'on siègerait le lendemain. M. James Lowther revenait, « jour après jour, à la question brûlante de la fourniture totale des crayons dans les ministères » ; M. Bartley présentait « la motion d'ajourner la Chambre pour obtenir des renseignements sur une misère toute locale » (1). C'était des procédés maladroits et dénués d'artifice ; les conservateurs étaient encore loin d'égaler, dans l'art de l'obstruction, la virtuosité de M. Parnell et de la « brigade irlandaise » (2).

La discussion du bill en première lecture, commencée le 13 mars, se termina pourtant le 21 avril, et la deuxième lecture fut ordonnée par 347 voix contre 304. L'opposition n'avait certes pas à se plaindre ; toute liberté lui avait été laissée de piétiner sur place durant de longues semaines, sans que les ministres eussent consenti, malgré les conseils des radicaux, à utiliser contre les unionistes l'arme de la

par des censitaires. L'Irlande continuait à être représentée à Westminster par une députation de 80 membres. *Annuaire*, t. XXIII, 1894, pp. 1 et suiv.

(1) *Temps*, 28 mars 1893.

(2) Les journaux unionistes annoncèrent l'ouverture de cours d'obstruction professés par de vieux parlementaires connaissant toutes les roueries du métier. *Temps*, 28 mars 1893.

clôture à terme innovée par eux en 1887. Aussi renouvelèrent-ils, à propos de la discussion en deuxième lecture, les mêmes manœuvres dilatoires. Il fallut une semaine entière pour chacun des deux premiers articles du projet qui n'en comptait pas moins de 40 (1). Les libéraux et les fougueux Irlandais eux-mêmes montrèrent une patience et une discipline inattendues (2). Sur le mot d'ordre de M. Gladstone, les discours interminables des unionistes et leurs provocations, destinées à éterniser le débat, demeurèrent sans réponse. Les membres de l'opposition parlaient tant qu'ils voulaient ; la majorité écoutait, muette, leurs développements intarissables, puis se contentait de prononcer la clôture, en se refusant à discuter leurs arguments (3).

Malgré cette réserve de la majorité, les débats n'avançaient guère. Au milieu de juin, on discutait encore le troisième article du projet, sans que M. Gladstone osât se résoudre aux grands moyens, et assumer la responsabilité d'un nouveau coup d'État parlementaire, en «guillotinant» le débat. Le 29 juin, pourtant, il se décida et annonça qu'il proposerait le lendemain, contre les unionistes, une résolution sur le modèle de celle qu'avait prise, en 1887,

(1) Pourtant, M. Gladstone s'entendit accuser de tyrannie par Lord Randolph Churchill, pour avoir fait prononcer la clôture simple à propos d'un amendement de M. Darling.

(2) « Jusqu'ici, les Irlandais ont merveilleusement observé leur consigne. Quand l'un d'eux, M. Tim Healy, par exemple, se sent rempli jusqu'aux lèvres de discours supprimés qui voudraient sortir, quand il est prêt à éclater comme un fusil trop chargé, quand deux ou trois interruptions, parties malgré lui, sont venues attester cet état de pléthore périlleux, il se lève, il va prudemment faire quelques tours de couloirs et il ne revient que calme et assagi. » *Temps,* 14 juin 1893.

(3) « M. Gladstone introduit dans la pratique de la procédure parlementaire une innovation dangereuse en consacrant le principe que la majorité a le droit d'évincer la minorité à coups de vote, sans même discuter ses arguments. » *Journal des Débats*, 13 mai 1893.

le ministère conservateur (1). C'était la réapparition de la clôture à terme, et les unionistes se trouvaient menacés par leurs propres armes. En conséquence, il fut convenu qu'on assignerait à l'avance « un terme fixe à l'examen de chaque groupe d'articles, de manière qu'il dépendît de l'opposition de répartir elle-même, suivant le degré d'importance qu'elle attacherait à chaque question, ses efforts, ses discours et le temps de la Chambre » (2). Les articles 5 à 8 devraient être votés le 6 juillet, les articles 9 à 26 le 13 juillet, les articles 27 à 40 le 20 juillet, les articles supplémentaires, le préambule et les cédules le 27 juillet. Après ce dernier vote, immédiatement et sans nouveau débat sur le rapport du Comité à la Chambre, le *chairman* devrait rapporter le bill en séance plénière. En outre, le *chairman* était invité à interdire toute motion dilatoire, excepté aux ministres chargés de défendre le projet.

M. Gladstone reprenait les mesures draconiennes qu'avaient expérimentées pour la première fois les conservateurs ; mais le précédent de 1887 était bien plus autoritaire que la proposition gladstonnienne. Celle-ci accordait encore un mois à une mesure qui en avait déjà occupé plus de deux en Comité, et qui, présentée en première lecture le 13 février, et discutée dès le 13 mars, fut votée en première lecture le 21 avril. De plus, au lieu de clôturer brutalement, en bloc, sur tous les articles à la fois, le cabinet libéral accordait une semaine à chaque groupe de questions.

La proposition Gladstone, présentée par M. Morley, Secrétaire d'État pour l'Irlande, fut adoptée, le 30 juin, par 299 voix contre 267. M. Gladstone ne s'était résigné qu'à la dernière extrémité à l'emploi de moyens aussi rigoureux ; mais, son parti une fois pris, devant l'imminence du péril, il alla jusqu'au bout de son œuvre, avec une inflexible énergie. Les unionistes avaient un dernier

(1) V. *supra*, p. 52.

(2) *Temps*, 30 juin 1893.

délai pour discuter sérieusement ; au lieu de le mettre à profit, il l'épuisèrent tout entier en d'inutiles bavardages (1). Au jour fixé, le 5 juillet, les articles 5 à 8 furent mis aux voix et adoptés, après que la clôture eût été prononcée impitoyablement. La discussion en était encore à l'article 5, dont l'examen ne fut même pas terminé, et les articles 6, 7 et 8, c'est-à-dire toute l'organisation de la législature irlandaise, furent mis aux voix sans qu'un mot eût été prononcé à leur sujet. Le 13 juillet, il en fut de même ; on en était encore à l'article 9 ; les articles suivants furent cependant adoptés, jusqu'à l'article 26. Enfin, le 27 juillet, la Chambre des Communes vota les articles 27 à 40 et les considérants du bill, par 291 voix contre 261 (2). La deuxième lecture était terminée ; elle avait duré plus de trois mois.

(1) « Si l'opposition avait accueilli cette procédure dans l'esprit où elle lui a été offerte, elle aurait pris soin de proportionner ses efforts au temps qui lui était donné et à l'importance relative des questions à discuter. Elle aurait jeté par-dessus bord les amendements secondaires pour se concentrer sur le principe même de chaque article. Or, c'est précisément ce qu'elle n'a pas voulu faire. Elle a sacrifié ce qu'elle doit tenir pour l'intérêt public — puisque autrement une discussion prolongée serait un enfantillage — au plaisir de faire pièce à M. Gladstone. » *Temps*, 8 juillet 1893.

(2) Avant le vote, M. Chamberlain prononça un discours véhément ; M. O'Connor et les Irlandais le traitèrent de Judas, au milieu d'un tumulte indescriptible, qui ne fut calmé que par l'arrivée du *speaker* qu'on était allé chercher. — Voici dans quels termes l'*Annual Register* rend compte d'un incident qui accompagna cette scène : « Saisissant M. Logan par derrière, M. Hayes Fisher le jeta avec violence de son siège sur le parquet. Aussitôt, un violent conflit se produisit entre les députés conservateurs et les nationalistes irlandais. Il y eut, semble-t-il, trois groupes distincts de combattants, donnant et recevant des coups dans un complet délire de fureur. Le colonel Saunderson était le centre de l'un, M. Timothée Healy du second, M William O'Brien du troisième. Pendant deux ou trois minutes, la Chambre des Communes fut un « pandemonium », et son président n'avait plus aucun pouvoir sur elle. » *Journal des Débats*, 27 janvier 1898.

Restait le rapport en séance plénière et la troisième lecture. L'obstination des unionistes contraignit M. Gladstone à recourir aux mêmes procédés. Trois jours seulement furent accordés par le Gouvernement à la discussion en troisième lecture, ce qui fit dire à M. Chamberlain qu'il « ravalait la Chambre au niveau d'une machine à voter ». Dans un grand discours, M. Gladstone lui répondit, en défendant « l'emploi de la clôture, qui est un mal destiné à supprimer un mal plus grand. La discussion du bill, dit-il, n'en aura pas moins duré, vendredi prochain, 82 jours, et cette durée est sans exemple. Le temps de la Chambre est un trésor qui appartient au pays. L'opposition a gaspillé ce trésor en prononçant contre le bill 930 discours qui ont provoqué 459 réponses en faveur du projet » (1).

Par 301 voix contre 267, dans la nuit du 1er au 2 septembre 1893, le *Home Rule Bill* fut définitivement voté par la Chambre des Communes (2). Malgré cette époque tardive, la session ne fut pas close ; pour venir à bout de la tâche législative courante, on dut la prolonger, à l'encontre de toutes les habitudes, jusqu'au 5 mars 1894. Ouverte depuis le 31 janvier 1893, elle dura treize mois, pendant lesquels la Chambre des Communes siégea 226 jours, soit 1,112 heures !

En 1894, les unionistes recoururent à la même tactique contre les diverses mesures proposées par le cabinet en faveur de l'Irlande, le *Local Government Bill* et le bill réintégrant les tenanciers irlandais évincés depuis 1879 (3).

(1) *Temps*, 1er septembre 1893.

(2) Le 8 septembre, par 419 voix sur 460 votants, la Chambre des Lords le repoussa. Pour obtenir une majorité plus forte, toutes sortes de moyens furent employés, on alla jusqu'à faire voter un Lord interné dans un asile d'aliénés.

(3) V. *R. du D P.*, t. I, 1894, p. 127 ; *R. P. et P.*, t. I, 1894, septembre, p. 509 ; t. II, décembre, p. 526.

Puis, en juin 1895, survint la chute du cabinet libéral (1), que dirigeait Lord Rosebery, depuis la retraite volontaire du « *great old man* », en 1894. Le marquis de Salisbury, ayant formé un cabinet unioniste, fit dissoudre la Chambre des Communes. Les élections donnèrent 411 sièges à la coalition unioniste, et seulement 259 à la coalition libérale (2). Il n'en résulta d'abord qu'un déplacement de l'obstruction ; elle redevint libérale d'unioniste qu'elle était, et M. Balfour, *leader* de la majorité, fut contraint de ressaisir l'arme de la clôture à terme et des pénalités disciplinaires, pour faire aboutir, en 1896, l'*Agricultural Land Rating Bill* (3).

Mais l'obstruction avait perdu de sa violence d'autrefois ; le calme se rétablit peu à peu, et les temps héroïques de Parnell et de Biggar semblaient à jamais clos. Soit impuissance, soit lassitude, le parti irlandais, affaibli par ses discussions intestines, était languissant et comme en sommeil. Il était donné à l'année 1901 d'assister à sa bruyante résurrection.

(1) Le cabinet Rosebery, réduit à l'impuissance par la Chambre des Lords, mollement soutenu par l'opinion publique, et appuyé sur une majorité trop faible et peu compacte, se retira, après avoir, par l'absence de quelques députés, été mis en minorité sur une question militaire. Cf. Seignobos. *op. cit.*, pp. 87 et 88; *R. du D. P.*, t. IV, 1895, pp. 495 et 496.

(2) Cf. Seignobos et *R. du D. P.*, *ibid.*; Sentupéry, *op. cit.*, t. II, supplément, p. 45.

(3) Ce bill avait pour objet le dégrèvement de l'agriculture : en d'autres termes, il tendait à donner « un présent gratuit aux *landlords* de cinquante millions de francs par an ». *Temps*, 24 mai 1896. — La séance du 22 mai dura 24 heures et vit l'expulsion de MM. John Dillon, Lloyd George, Tanner, O'Connor et de deux autres membres qui avaient refusé de voter et protesté contre les procédés autoritaires de M. Balfour et son abus de la clôture. Dans cette seule séance, il y eut 33 votes.

III

RENAISSANCE DE L'OBSTRUCTION IRLANDAISE EN 1901

Au mois de janvier 1901, le parti parlementaire irlandais, divisé depuis 1890 (1), recouvra son unité. Parnellistes et simples nationalistes se réconcilièrent et ne formèrent plus qu'un seul groupe de 82 membres (11 parnellistes et 71 nationalistes), sous la présidence du chef parnelliste John Redmond. Aussitôt, l'Irlande fut de nouveau agitée par la question agraire, et l'obstruction troubla le Parlement. Au mois de mars, retardée par les innombrables questions des Irlandais, — ils en posaient 30 à 40 par jour — l'Adresse n'était pas encore votée. Puis, la discussion du budget menaça de ne jamais aboutir; pas un crédit qui ne provoquât une vive opposition sur les bancs irlandais, pas un discours qui n'appelât au moins 30 répliques, pas un chapitre auquel les Irlandais n'adjoignissent une dizaine d'amendements.

Le 5 mars, le Gouvernement fut contraint de ressaisir, contre l'obstruction, l'arme si efficace de la clôture. Au cours de la séance de ce jour, M. Balfour, *leader* des conservateurs, l'avait déjà demandée et obtenue plusieurs fois, au grand mécontentement des Irlandais, quand il la fit adopter de nouveau sur la question de l'éducation en Irlande. Il était minuit, le débat venait à peine de commencer sur cette question, et déjà l'on passait au vote. Les Irlandais protestèrent. Le vote déclaré ouvert, comme ils ne bougeaient pas, le *chairman* les invita à se rendre, selon la coutume, dans les couloirs des « oui » et des « non ». Avec un ensemble parfait, les Irlandais répondirent, sur

(1) V. *supra*, p. 53, note 4.

l'air des Lampions : « Bouchon! Bouchon! » (1), et refusèrent de quitter la salle. On envoya prévenir le *speaker*, M. Gully ; il accourut aussitôt, et, à son tour, intima aux récalcitrants — ils étaient seize — l'ordre d'obéir. En présence de leur refus, il les « nomma », l'un après l'autre, et M. Balfour proposa « que les seize honorables *gentlemen* dont les noms venaient d'être prononcés fussent déclarés temporairement exclus de la Chambre des Communes ». La proposition fut adoptée à une forte majorité, mais les Irlandais déclarèrent qu'ils ne cèderaient qu'à la force, et se remirent à crier : « Bouchon! Bouchon! », avec plus d'énergie que jamais. Sur l'ordre du *speaker*, une escouade de *policemen*, conduite par le sergent d'armes, pénétra dans la salle. Une véritable bataille s'engagea entre elle et les Irlandais, qui furent expulsés au milieu d'un effroyable tumulte (2). Depuis vingt ans (3), jamais pareille scène ne s'était produite à Westminster.

Le lendemain, sur la proposition de M. Balfour, la Chambre, après un amendement de sir Campbell Bannerman, *leader* des libéraux, et un violent discours de M. Red-

(1) Ou « Muselière! » Les Irlandais entendaient ainsi protester contre l'intention évidente de la majorité de leur fermer la bouche.

(2) « En un clin d'œil, les casques des *policemen* volèrent en l'air, tandis que les cols et les cravates des députés jonchèrent le sol. Des assauts de boxe et des corps à corps effroyables eurent lieu sur les banquettes vertes, qui gémissaient sous le fracas de la lutte. Du haut des tribunes du public, le coup d'œil était grandiose : on voyait une mêlée admirable de bras, de jambes, de têtes qui se heurtaient, se cognaient, s'entrechoquaient. Il y a eu un député irlandais, M. Créam, que les *policemen* ne purent maîtriser et enlever qu'en se mettant à six. Lorsqu'on l'emporta il ne lui restait plus que des loques de chemise et son pantalon. Ce n'est qu'à une heure du matin que l'ordre a enfin pu être rétabli et que la force est restée à la loi; mais le sol était jonché de boutons de manchettes, de montres, de ceintures, de bretelles. Plusieurs ont dû être transportés d'urgence à l'infirmerie. » *Express du Midi*, 7 mars 1901. V. aussi *Temps* et *Journal des Débats* du même jour.

(3) V. *supra*, pp. 42 et 43.

mond, qui déclara les Irlandais irréconciliables, adopta de nouvelles mesures de rigueur. Dorénavant, tout député qui résistera par la force aux ordres du *speaker* et à la sommation du sergent d'armes sera suspendu pour le reste de la session (1). L'obstruction n'en continua pas moins à sévir et à retarder la marche des affaires. La discussion du budget se traîna lamentablement, et M. Balfour ne songea plus, jusqu'à la fin de la session, qu'à modifier sans cesse le règlement, à mutiler et à restreindre les antiques privilèges de la Chambre des Communes.

« Le ministère, disait le *Temps*, empiète, usurpe de plus en plus sur la prérogative parlementaire. Depuis que l'obstruction irlandaise a amené la réforme du règlement, l'adoption de la clôture, jusque-là inconnue, d'autres sévérités disciplinaires, les droits de la minorité, du simple représentant, ont été envahis, mutilés, confisqués. A chaque instant, M. Balfour fait clore un débat à peine engagé, mettre aux voix des articles de loi ou des crédits que nul n'a pu discuter. Il enlève aux simples députés les mercredis et vendredis réservés à l'initiative parlementaire. Il est devenu presque impossible de faire voter, voire de présenter un projet émanant simplement de membres qui n'appartiennent pas au Gouvernement. Les questions ne peuvent être posées nettement, les ministres ne peuvent être poussés dans leurs derniers retranchements. Les discussions ne sauraient s'engager qu'avec l'assentiment exprès du Gouvernement » (2).

La situation ne semble pas s'être améliorée depuis ; l'agitation agraire a recommencé en Irlande, la *Land*

(1) Cf. *Journal* du 8 mars et *Temps* du 9 mars 1901. — La Chambre prononça cette peine, le 29 juillet suivant, contre M. William Redmond, par 303 voix contre 71.

(2) *Temps*, 11 avril 1901. V. *infra*, deuxième partie, section III, 1, chap. III.

League s'est reformée (1), le *boycottage* a reparu, et tout fait craindre, pour la session qui vient de s'ouvrir, une recrudescence inquiétante de l'obstruction irlandaise (2). Le gouvernement a compris l'imminence du danger et que la menace du *Home Rule* était toujours présente. C'est pourquoi M. Wyndham, Secrétaire d'État pour l'Irlande, est entré en lutte avec la *League* et n'a pas craint de remettre en vigueur l'odieuse loi d'exception que fit voter M. Balfour contre le « plan de campagne », en 1888 (3). Quant

(1) « C'est une espèce de *Trade Union* agraire qui a pour objet d'empêcher la concurrence des paysans les uns contre les autres, de les grouper en un faisceau et de les mobiliser contre le *landlord* ou propriétaire. » *Temps*, 21 janvier 1902.

(2) Le parti irlandais « espère rendre sa présence au Parlement anglais aussi désagréable pour la majorité anglaise et écossaise que la présence des Israélites l'était pour Pharaon, et il présume que, après l'insuccès de tout moyen de persuasion et de tout argument, le Krach des institutions parlementaires à Londres pourrait frayer la voie à l'établissement, à Dublin, d'un Parlement irlandais. » Reginald Mac-Kenna, *R. P. et P.*, t. XXX, 1901, novembre, p. 420. — Les Irlandais ne perdent, d'ailleurs, jamais une occasion de manifester énergiquement leur antipathie contre l'Angleterre. Dernièrement encore, à la séance de la Chambre des Communes du 11 mars, la nouvelle du désastre et de la capture de lord Methuen par les Boers, fut accueillie par des applaudissement frénétiques sur tous les bancs irlandais. — On dit le Gouvernement disposé à de nouvelles mesures de rigueur en Irlande, pour réduire l'agitation toujours grandissante, et notamment à prononcer la dissolution de la Ligue irlandaise. V. *Temps* de mars 1902.

(3) V. *supra*, p. 53. M. John Morley l'avait laissé tomber en désuétude, ne pouvant l'abroger, et M. Gerald Balfour lui-même ne crut pas devoir y recourir. « C'est une aventure où s'est jeté M. Wyndham. » Il fait arrêter les suspects, les fait juger par des tribunaux sans jury et les fait condamner à la prison, même ou plutôt surtout quand ce sont des membres du Parlement. Il serait enfantin de croire à la réussite de ce système. Il a échoué bien des fois ; il échouera encore et « la persécution n'aura fait que rallumer les ardeurs du patriotisme irlandais ». Au contraire, sir Campbell Bannerman, *leader* des libéraux, a profité du débat sur l'Adresse pour affirmer, une fois de plus, la fidélité inébranlable de son parti au principe du *Home Rule*, « où il voit, plus que

à l'obstruction, les moyens connus de la prévenir ne sont point nombreux et variés : voici que M. Balfour propose un nouveau plan de réformes au règlement de la Chambre des Communes. Ce projet, qui sera sans doute la principale affaire de la session, avait été déjà annoncé depuis longtemps par M. Balfour et Lord Lansdowne, ministre de la guerre. Son but est naturellement de faire disparaître les derniers vestiges de liberté qui subsistent encore à la Chambre des Communes (1).

B

COLONIES BRITANNIQUES

L'exemple de la métropole pouvait être pernicieux pour les Parlements locaux des diverses colonies britanniques douées de *self-government*. On devait craindre les résultats déplorables de l'obstructionnisme dans des assemblées qui, pour la plupart, étaient encore jeunes et dépourvues d'expérience politique. Mais les cas d'obstruction que nous y relevons sont peu nombreux, et nous sommes en droit de nous en étonner.

Cependant l'une de ces colonies, **le Cap**, avait de-

jamais, l'unique solution pratique et compatible avec l'essence du régime constitutionnel, du problème irlandais ». Il est vrai que Lord Rosebery, à Chesterfield, à Liverpool, et dans une lettre adressée au *Times*, le 20 février, a déclaré nettement répudier le *Home Rule*, la tradition Gladstonienne, et se séparer définitivement de sir Campbell Bannerman, *leader* des libéraux. Mais il ne comptait déjà plus parmi ces derniers ; le voici chef d'une nouvelle fraction de son ancien parti, le parti libéral impérialiste. V. *Temps* et *Journal des Débats* de janvier, février et mars 1902 ; *R. P. et P.*, t. XXXI, 1902, mars, pp. 617 et suiv.

(1) *R. P. et P.*, t. XXXI, mars, pp. 619 et 620. — V. *infra*, deuxième partie, section II, 2; section III, 2, chap. II.

vancé la mère patrie dans la voie de l'obstructionnisme. « Dans la longue session de 1865, écrit M. John Noble, greffier de la Chambre (en réponse à l'enquête sur la clôture, faite par le Foreign Office, en 1880, sur l'ordre de Gladstone) (1), nous avons vu à l'œuvre ce que l'on appelle la « tactique obstructionniste », et elle a été pratiquée avec tant de résolution que, dans une occurence, la séance a duré dix-sept, et dans une autre vingt-et-une heures ; dans la première, il avait été produit 162 motions aux fins de compter la Chambre, et, dans la seconde, 145. Mais, bien que la Chambre se fût abstenue de recourir à la clôture, « ce procédé sans sagesse ni dignité *(unwise and undignified)* », ne fut plus répété depuis » (2).

En 1893, l'Assemblée Législative de la **Colombie britannique** discutait « une loi tendant à la confiscation des terres d'un grand nombre de colons ; on était arrivé à la veille de la clôture de la session et le vote de la loi paraissait imminent. Un député de la minorité, M. de Cosmos, prit la parole, résolu à la garder jusqu'au lendemain à midi, heure de la clôture. Pour cela, il lui fallait rester à la tribune vingt-six heures, et il y réussit, en lisant, en grande partie, des documents. Après avoir tenu tête aux interruptions et au tapage par lesquels la majorité s'efforça de lui couper la parole, le lendemain à midi il était encore à son poste, n'ayant pris qu'un peu d'eau pour humecter sa bouche. Il avait gagné la partie, le vote n'avait pu avoir lieu, mais le malheureux député était dans un triste état : sa voix n'était plus qu'un souffle ; ses yeux étaient presque entièrement fermés, gonflés et enflammés, ses jambes flageolaient et ses lèvres noires et gercées saignaient » (3).

C'est assurément le record de la prolixité ; il n'a été approché que par un député au Parlement de **Victoria**, en

(1) V. *infra*, deuxième partie, section III, 1, chap. v.

(2) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 353.

(3) *Télégramme*, 12 novembre 1897.

Australie, qui parla durant dix-huit heures consécutives (1).

Le Parlement de la jeune **Confédération australienne** lui-même, menace de marcher sur les traces de ses aînés. Dans les premiers jours de novembre dernier, une séance de la Chambre des Représentants fédérale s'est prolongée pendant vingt-sept heures (2).

Enfin, nous trouvons, en 1896, à la Chambre des Communes du **Dominion** *(Canada)* une entreprise obstructionniste autrement sérieuse. On discutait un projet de loi relatif aux écoles du Manitoba (3), et les conservateurs avaient résolu de s'opposer, par tous les moyens, à son adoption. Le ton et la durée de la discussion atteignirent les derniers degrés de l'extravagance. Pour faire traîner les débats, certains députés allèrent jusqu'à lire des chapitres entiers de la Bible ou du *Bob Ballads* (espèce de parodies comiques de M. Gilbert) et à les commenter. Au mois d'avril, une séance invraisemblable ne dura pas moins de cent quatre-vingts heures ! Les députés avaient organisé des relais, de huit heures en huit heures, et fait apporter des lits de camp et des hamacs dans la salle des séances ! Finalement, la majorité, découragée, décida de renvoyer le bill à une autre session (4).

(1) *Ibidem.*

(2) *Temps,* 3 novembre 1901.

(3) Ce projet tendait « à faire rendre d'autorité, par le Parlement fédéral, aux catholiques du Manitoba le droit d'avoir des écoles séparées qui leur a été retiré, en 1890, par la Législature de la province. Ce droit avait pourtant été assuré aux métis canadiens-français du Manitoba lorsqu'ils consentirent l'accession de leur province à la Confédération canadienne. Depuis, la majorité anglaise et protestante du Manitoba (120,000 environ contre 25,000) a constamment refusé de rendre justice aux catholiques, ne dissimulant nullement qu'elle voulait surtout empêcher les enfants canadiens-français d'être instruits dans leur langue maternelle. » *Journal des Débats,* 17 avril 1896.

(4) *Temps* et *Journal des Débats* de mars et avril 1896 ; *Revue Bleue,* t. I, 1896, p. 510.

CHAPITRE II

L'Obstruction aux États-Unis

Au Congrès des États-Unis, comme à la Chambre des Communes anglaise, les origines de l'obstruction, ou, pour nous servir de l'expression américaine, du *flibustering*, sont très anciennes ; mais ses applications, autrefois très rares, y sont devenues aujourd'hui presque coutumières.

Au *Sénat*, nous trouvons l'obstruction déjà pratiquée en 1841 (1). En 1891, la minorité démocratique (2) de cette assemblée l'employa victorieusement contre le *Force*

(1) V. *infra*, deuxième partie, section III, 1, chap. I et V.

(2) Il est bien difficile de distinguer exactement les différences qui séparent les partis politiques aux Etats-Unis. Entre eux, la ligne de démarcation est de plus en plus indécise. On peut dire, cependant, que « l'un, le parti républicain est le parti progressiste, sauf en matière économique où il tient pour les tarifs prohibitifs. L'autre, le parti démocratique, représente l'élément conservateur, sauf en matière économique où il réclame la suppression des tarifs prohibitifs et la liberté commerciale. Un parti assez nouveau venu mais qui fait tous les jours des progrès, est le parti populiste. Les populistes sont, en somme, des socialistes. Ils réclament la frappe libre et illimitée de l'argent, l'impôt progressif sur le revenu, la journée de huit heures, la nationalisation des chemins de fer, etc... Depuis les élections de 1896, les républicains ont la majorité. Ils comptent, à la Chambre des Représentants, 202 membres, contre 130 démocrates, 21 populistes, 1 fusionniste, 3 indépendants ». René Samuel, *Gde Encyclopédie*, v° *Parlementarisme*, t. XXV, p. 1159. — Sur les partis aux Etats-Unis, voir Bryce, *La République Américaine*, t. III, pp. 1 et suiv.

Bill (1). Mais jamais la violence du *flibustering* ne prit des proportions aussi inquiétantes qu'en 1893, à propos de l'abolition de la loi Sherman sur la frappe de l'argent.

Les États-Unis subissaient alors une crise financière des plus redoutables. Les pouvoirs publics s'en émurent bientôt, et le Congrès, réuni en session extraordinaire, reçut, le 8 avril, un message du président Cleveland, qui faisait remarquer « le caractère anormal de cette crise éclatant dans une période de recettes abondantes et d'activité industrielle. Aussi la rapportait-il tout entière aux achats mensuels d'argent effectués par le Trésor et recommandait-il absolument l'abrogation de la loi du 11 juillet 1890 » (2) ou loi Sherman (3). Cet appel fut entendu et, le 11 août suivant, M. Wilson, de la Virginie Occidentale, déposa à la Chambre des Représentants un projet de bill qui rapportait la loi Sherman, « mais avec déclaration que la valeur des dollars argent en circulation n'en serait nullement affectée et que les États-Unis s'engageraient à maintenir le double étalon» (4). A la Chambre des Représentants, la discussion fut très ardente. On débattit, sous tous ses aspects, la question du bimétallisme ; mais, après avoir écarté les nombreux amendements qui avaient été proposés, la Chambre adopta définitivement, le 28 août, le bill Wilson.

Restait à obtenir la ratification du Sénat. Les États argentifères, qui pouvaient compter, dans cette assem-

(1) V. *infra*, deuxième partie, section III, I, chap. v.

(2) *Annuaire*, t. XXIII, 1894, p. 758.

(3) Cette loi (*Sherman's Act*, du nom de son auteur, *Silver Purchase Act* ou *Silver Act*, du nom de son objet) obligeait le Trésor fédéral à acheter chaque mois 4,500,000 onces d'argent et à les entasser inutilement dans ses caves déjà encombrées. Cette mesure pesait lourdement sur le marché financier, mais favorisait singulièrement les producteurs d'argent *(silvermen)*. Aussi leur irritation fut-elle extrême lorsque le président Cleveland proposa au Congrès l'abrogation de cette loi. — Sur le *Silver Act*, voir *la Vie Politique à l'Etranger*, 1890, pp. 501 et 502.

(4) *Annuaire, loc. cit.*

blée, sur une minorité puissante, alors que le nombre des partisans du « métal blanc » était très réduit à la Chambre basse depuis les élections de 1891, auraient-ils assez d'abnégation pour renoncer de leur plein gré aux bénéfices du *Silver Act?* On dut bien vite renoncer à cet espoir chimérique. Malgré le grand mouvement d'opinion qui s'était manifesté contre la loi Sherman et qui avait entraîné la Chambre des Représentants, les *silvermen* du Sénat mirent tout en œuvre contre l'adoption du bill Wilson. Après plusieurs semaines d'obstruction passionnée, le *leader* du parti abolitionniste, M. Voorhees, demanda, pour en terminer, que le Sénat siégeât sans interruption jusqu'au vote final, et, le 11 octobre, une séance commença qu'on espérait décisive. La clôture n'existant pas au Sénat des États-Unis, la majorité, privée de tout moyen régulier pour abréger la discussion, résolut d'avoir raison des obstructionnistes par la fatigue et l'épuisement. Mais il fallait que les membres de la majorité fussent toujours en nombre suffisant, afin que le *quorum* ne fût pas mis en défaut par la retraite systématique de la minorité. C'est pourquoi des arrangements spéciaux furent pris pour fournir des repas aux sénateurs sans interrompre la séance, et l'on encombra couloirs et vestiaires de sophas et même de lits ! Les obstructionnistes ne désarmèrent pas. Ils avaient organisé des relais d'orateurs ; l'un d'eux, M. Allen, du Nebraska, prononça un discours de quinze heures. D'autres lui succédèrent, et lorsque M. Voorhees, voyant l'assemblée succomber à la lassitude, la pria de rendre son verdict, le *quorum* ne fut pas atteint et le Sénat dut être ajourné. Or, il avait siégé pendant trente-neuf heures, sans désemparer, avant d'arriver à ce résultat négatif !

C'était un succès pour les sénateurs des États miniers, alliés aux démocrates ; aussi leur obstruction reprit-elle avec acharnement, le 17 octobre, dès que le Sénat eût ouvert ses portes. M. Martin, du Kansas, prononça un discours de onze heures ; M. Stewart, du Nevada, « l'éter-

nel », comme l'appelaient les journaux de Chicago, conserva la parole pendant quatre jours consécutifs; M. Peffer, du Kansas, « le prophète à la longue barbe », pendant une semaine ! Les « honorables » Jones, du Nevada; Teller, du Colorado; Morgan, de l'Alabama, furent intarissables; « l'éloquence à l'hectare », pour employer le pittoresque jargon yankee, semblait triompher.

C'était plus que n'en pouvait supporter le peuple américain; on n'avait jamais assisté à un pareil scandale depuis la fondation des États-Unis, et l'opinion nationale protesta avec d'autant plus d'indignation que la crise financière dont souffrait le pays réclamait impérieusement une solution prochaine. Des pamphlets commencèrent à courir contre « un Sénat qui se déshonore », et M. Voorhees le menaça d'une réforme qui introduirait la clôture dans son règlement. Mais cette réforme n'était possible qu'en violant tout d'abord le règlement lui-même. Le président aurait dû refuser la parole à un sénateur, pour qu'un vote suivît prononçant la clôture, et M. Stevenson refusa de se prêter à cette sorte de coup d'État.

Enfin, comprenant que le pays les désapprouvait et qu'ils ne pouvaient se mettre plus longtemps en travers de ses vœux, les sénateurs du parti démocrate, partisans de la frappe libre de l'argent, déclarèrent, le 24 octobre, qu'ils renonçaient à leur opposition. Il ne restait plus, pour soutenir la lutte, que les sénateurs des Etats miniers, les *silvermen* proprement dits. Privés de leurs alliés, ils s'avouèrent vaincus d'avance, mais quelques-uns d'entre eux, tels que M. Allen, du Nebraska, se déclarèrent prêts à une obstruction désespérée, annonçant qu'ils se feraient « écraser sur place » plutôt que reculer. Cela voulait dire simplement qu'ils parleraient jusqu'à ce qu'ils fussent terrassés par la fatigue. Dans ces conditions, et au point où en étaient les choses, le vote ne pouvait plus être retardé bien longtemps. En effet, le 28 octobre, l'amendement Peffer, qui tendait à la frappe libre et illimitée, selon la loi de 1837, fut rejeté ; les *silvermen* se résignèrent à leur

défaite, et, le même jour, le Sénat adopta définitivement le bill Wilson, modifié par son rapporteur M. Voorhees (1).

La Chambre des Représentants ratifia ce vote sans difficulté, et le bill devint ainsi l'*Act* du 1er novembre 1893 (2).

Depuis, le *flibustering* n'a cessé d'être en honneur au Sénat des États-Unis : il sévit encore, à l'heure où nous écrivons, contre le projet de canal interocéanique.

L'histoire parlementaire de la *Chambre des Représentants* ne nous fournit pas de faits aussi retentissants. A peine y pouvons-nous relever deux tentatives obstructionnistes nettement caractérisées : l'une démocratique, pendant le quarante-huitième Congrès (3), l'autre républicaine, en 1890, qui se termina par un coup d'État réglementaire du *speaker* Reed pour modifier les formes du *quorum* (4).

Est-ce à dire qu'aux États-Unis la Chambre des Représentants bénéficie du calme et de la modération qui sont généralement l'apanage envié des Chambres hautes ? Ce serait un bel exemple d'esprit pratique et de sens politique, que nous voudrions pouvoir proposer à nos Chambres européennes. Malheureusement il n'en est rien, et ce serait commettre une erreur grossière. Plus encore que les sénateurs, les représentants des États-Unis ont accoutumé de recourir au *flibustering* et de le pratiquer ouvertement sans le moindre scrupule. Leur obstruction passe plus inaperçue, mais c'est précisément qu'elle est si bien entrée

(1) A l'abrogation de la loi Sherman, M. Voorhees fit ajouter « la déclaration que les Etats-Unis continueraient à se servir du double étalon et à monnayer à la fois l'or et l'argent, les efforts du Gouvernement devant tendre à établir un système de bimétallisme, maintenant un pouvoir égal à tout dollar et dans les marchés et dans le paiement des dettes ». *Annuaire*, t. XXIII, 1894, p. 758.

(2) Sur l'historique de cette obstruction, voir *Temps* et *Journal des Débats* de septembre et octobre 1893.

(3) V. *infra*, deuxième partie, section III, 1, chap. IV.

(4) V. *infra*, *ibidem*.

dans les mœurs publiques, on est tellement habitué à la voir intervenir en la moindre circonstance et presque journellement, qu'à moins de faits très graves, elle n'attire plus l'attention de personne. Elle est classée parmi les procédés ordinaires de discussion, son usage est constant, et nul ne songe à s'en étonner. En résumé, elle ne se manifeste pas sous forme d'accidents épars, de campagnes distinctes ; ses véritables caractères sont ceux d'un fléau endémique, et nous ne saurions mieux la décrire qu'en citant la page suivante de M. James Bryce :

« On la pratique couramment, soit en multipliant les propositions pour l'ajournement du débat, soit « en battant en retraite » (suspendant la séance), soit, enfin, en réclamant le scrutin nominal. Les règlements exigent que, dans l'intervalle de deux motions de ce genre, la Chambre se soit remise au travail, mais, comme un discours constitue un travail, cette condition est facile à remplir. Les débats ne sont pas autorisés sur ces motions d'obstruction ; cependant, elles peuvent faire perdre beaucoup de temps, et, pour peu que la minorité opposante soit forte, elle arrive généralement à triompher, sinon en faisant rejeter la proposition, du moins en extorquant un compromis. Il est bon de se rappeler qu'à raison de la disposition constitutionnelle indiquée plus haut (nécessité du vote nominal, s'il est demandé par un cinquième des présents) (1), la Chambre, en cette matière, n'est pas souveraine, même sur sa propre procédure. L'absence de règlement contre le *flibustering* est dû, pour une large part, à cette disposition, et aussi à la conception qu'il n'est pas mauvais de laisser à la minorité les moyens de se rendre antipathique. Ajoutons-y qu'il existe à cet abus, quelque considérable qu'il soit, des entraves d'égale force. Ces entraves sont au nombre de deux. On a observé d'abord que le *flibustering* ne réussit, en règle générale,

(1) C. de 1787, chap. I, section V, § 3, in-fine. — V. *infra*, deuxième partie, section III, 1, chap. III.

que lorsqu'il est pratiqué par la presque totalité du parti en minorité, et dans ce cas une section aussi importante de la Chambre ne prend la peine de s'associer à ce mouvement que tout autant qu'il s'agit d'une question vraiment importante. Il y a quelques années, soixante-dix ou quatre vingts membres essayèrent une obstruction systématique contre une mesure qu'ils blâmaient, mais leur nombre fut insuffisant et la tentative échoua. Par contre, à une date plus éloignée, pendant les troubles de la « *Reconstruction* », qui suivirent la guerre, l'opposition du solide parti démocratique, alors en minorité, réussit à faire repousser un bill proclamant l'état de siège dans cinq États du Sud. La seconde entrave est dans la crainte d'un blâme populaire. La nation s'aperçoit-elle que les affaires publiques sont arrêtées, et que le vote des lois nécessaires est retardé par une obstruction factieuse, elle fera porter son mécontentement à la fois sur les chefs du *flibustering* individuellement et sur l'ensemble du parti compromis. D'autre part, quelle que soit l'excitation des partis politiques, il existe toujours dans chacun un groupe d'hommes modérés hostiles à l'abus des modes légaux d'opposition, et, comme ils peuvent exercer une réelle influence aux élections suivantes, le respect qu'inspire leur opinion refroidit la passion des politiciens du Congrès. De telle sorte que, tandis que l'opinion publique considère le pouvoir de *flibustering* comme une sauvegarde dans les cas extrêmes contre les abus du système de clôture par la question préalable (1), elle regarde le bon sens de l'assemblée comme une protection, à son tour, contre les autres abus qui n'ont pas été prévus par les règlements. » (2).

Cependant, il paraît qu'à la longue cette protection a paru insuffisante, puisque on annonçait dernièrement le

(1) V. *infra*, deuxième partie, section III, 1, chap. v.

(2) James Bryce, *op cit.*, t. I, pp. 198 et 199.

dépôt par la Commission du règlement d'un projet qui permettrait de mener les discussions « en chemin de fer (*railroading*) », comme on dit aux Etats-Unis (1).

(1) *Journal des Débats*, 24 décembre 1901.

CHAPITRE III

Autriche-Hongrie

A

AUTRICHE (1)

Comme à la Chambre des Communes du Parlement britannique, c'est encore une querelle de nationalités (2) que nous trouvons à l'origine de l'obstruction à la Chambre des Députés autrichienne ou *Reichsrath* (3). Le compromis (*Ausgleich*) de 1867, qui accorda à la Hongrie une autonomie relative et inaugura le dualisme, fut un précieux encouragement pour les autres nations moins favorisées de l'Empire ; leurs réclamations se firent entendre avec plus de force. Surtout en Bohême, en Moravie et en Silésie, pays slaves, l'agitation grandit rapidement contre l'hégémonie allemande et en faveur de l'indépendance. Un moment, sous le ministère Hohenwart, en

(1) Pour compléter cet historique, v. *infra*, deuxième partie, section I, 3 ; section II, 1.

(2) V. dans Sentupéry (*op. cit.*, t. I, pp 213, 251 et suiv.), un rapide aperçu de la question des nationalités en Autriche.

(3) Pour être exact, on ne devrait appliquer le nom de *Reichsrath* qu'à la réunion de la Chambre des Seigneurs (*Herrenhaus*) et de la Chambre des Députés (*Abgeordnetenhaus*). Mais, dans la pratique courante, cette appellation ne désigne que la Chambre des Députés.

1871, l'empereur fut tout près de céder. Mais, devant les protestations violentes des Hongrois, qui redoutaient d'être amoindris par une extension du dualisme, le Gouvernement abandonna bientôt le projet qu'il avait conçu d'accorder son autonomie au royaume de Bohême, et se rejeta dans le centralisme et la germanisation (1). En 1873, sous le ministère allemand Auersperg, les députés tchèques déclarèrent, en retour, qu'ils refusaient de siéger au Parlement de Vienne (2).

Trois fois déchus de leur mandat, ils furent trois fois réélus et persistèrent dans leur abstention. En 1879 seulement, le ministère fédéraliste Taaffe réussit, par des concessions (3), à composer avec eux, les Polonais et les catholiques allemands, une majorité solide, sinon très homogène, le fameux « anneau de fer ». Le 9 octobre 1879, les 45 députés tchèques, tout en maintenant leurs prétentions anciennes, consentirent à rentrer dans l'ordre et à participer au travail parlementaire.

Au sein du Reichsrath, la lutte s'engagea entre les deux nationalités slave et allemande; elle dure encore aujourd'hui. Nous n'entreprendrons pas d'exposer toute sa longue histoire (les exigences de notre cadre nous l'interdisent), bien que l'obstruction y ait joué parfois un rôle prépondérant (4). Nous n'étudierons de cette lutte que les

(1) Pour compléter cet historique préliminaire, v. Seignobos, *op. cit.*, pp. 493 et suiv. — Sentupéry, *op. cit.*, t. I, pp. 256 et suiv.

(2) En 1863, ils avaient déjà pratiqué la même abstention systématique, à la suite de Palacky et du docteur Rieger. — En 1873, les Tchèques entendirent surtout protester contre une loi électorale, élaborée par le ministère Auersperg, qui supprima l'élection des députés au Reichsrath par les diètes locales. Sur cette loi, v. *B. S. L. C.*, t. I, 1872, p. 160.

(3) L'Université de Prague fut dédoublée ; il y eut une Université tchèque et une Université allemande.

(4) Nous en citerons le seul exemple suivant : En 1895, la majorité voulait, avant de commencer la discussion du budget et de la loi électorale,

deux dernières phases, où l'obstruction atteignit son maximum d'intensité, immobilisa, durant des années, la machine législative et alla jusqu'à mettre en péril le régime représentatif et parlementaire. Selon que se modifiera la politique du Gouvernement, nous verrons l'obstruction pratiquée d'abord par les Allemands (1897-1899), puis par leurs ennemis les Tchèques (1899-1901), jusqu'à ce que le cabinet de Kœrber ait réussi à établir, entre les deux partis, le fragile équilibre qui laisse l'avenir gros de menaces et d'orages.

I

L'OBSTRUCTION ALLEMANDE DE 1897 A 1899 (1)

En 1897, les élections eurent lieu le 23 janvier : c'était la première fois que fonctionnait la cinquième curie du suffrage universel, créée par la loi du 14 juin 1896. La Chambre était convoquée pour le 6 avril et son œuvre

voter la grande réforme des impôts vainement poursuivie depuis 30 ans. L'opposition tchèque, unie aux antisémites allemands, résolut de priver la majorité du succès qu'elle espérait se procurer en votant la réforme fiscale. La discussion, commencée en mars, se poursuivit jusqu'au milieu de juin, sans pouvoir être close. Les Tchèques retardaient les débats par tous les moyens légaux possibles, et 60 députés d'opposition triomphèrent d'une majorité de 300 membres. On fut obligé d'abandonner la réforme fiscale pour passer au budget de 1895 qu'il n'était plus possible d'ajourner, la première moitié de l'année allant finir. *R. du D. P.*, t. VI, 1896, p. 325.

(1) Cf. *Annuaire*, t. XXVII, 1898, p. 322 ; t. XXVIII, 1899, p. 313 ; t. XXIX, 1900, pp. 329 et suiv. — *R. du D. P.*, t. XIII, 1900, p. 165. — *R. P. et P.*, t. XIII, 1897, juillet, p. 53 ; t. XIV, décembre, p. 684 ; t. XV, 1898, janvier, p. 168 ; t. XVII, juillet, p. 181 ; t. XIX, 1899, janvier, p. 174, mars, p. 675 ; t. XXI, juillet, pp. 169 et 200 ; t. XXII, novembre, p. 455. — Le *Temps* et le *Journal des Débats*, années 1897 et suivantes.

principale devait être le renouvellement du Compromis austro-hongrois, qui expirait le 31 décembre de cette même année. Mais, au moment d'aborder cette tâche importante, le ministère Badeni n'avait malheureusement à sa disposition qu'une Chambre bariolée, divisée en une foule de partis (1), et que troublaient, sans cesse, les querelles de nationalité. Depuis 1891, l'obstruction des Jeunes-Tchèques (2) avait rendu tout travail sérieux d'autant plus difficile aux deux Chambres antérieures qu'elle ne se heurtait pas à une majorité compacte. C'est d'une majorité semblable que le comte Badeni avait besoin : il lui sembla possible de la réaliser.

L'agitation paraissait se calmer ; les Jeunes-Tchèques, oublieux de l'intransigeance avec laquelle ils s'étaient bruyamment séparés des Vieux-Tchèques, en 1887, se rap-

(1) Après les élections de 1897, la Chambre se trouva ainsi composée : 196 Allemands, 79 Tchèques, 68 Polonais, 35 Slovènes, 19 Italiens et 5 Roumains Tous ces partis étaient eux-mêmes divisés. — Sur ces partis, voir Sentupéry, *op. cit*, t. I, pp. 297 et suiv.

(2) Le parti démocratique des Jeunes-Tchèques s'oppose au parti aristocratique des Vieux-Tchèques. Les deux partis avaient consenti à opérer d'accord contre les Allemands ; mais, en 1887, le parti Jeune-Tchèque « rompit violemment sur la question nationale. Gregr, chef des Jeunes-Tchèques, reprocha au vieux Rieger, orateur des Vieux-Thèques, d'avoir dit : « Nous devons ramasser les miettes de notre droit sous la table. » Ce qui était en cause, c'était l'accord avec le ministère et l'empereur. Les Vieux-Thèques, en acceptant la Constitution de 1867 et la Triple Alliance, avaient sacrifié l'ancien programme national : indépendance de la couronne de Bohême, alliance avec la Russie et lutte contre l'Allemagne. Les Jeunes-Tchèques, reprenant ce programme combiné avec leurs réclamations démocratiques (suffrage universel, liberté de la presse et de réunion, école laïque), engagèrent une campagne ardente de protestations, de réunions monstres, de manifestations pour la France et pour la Russie, qui, en quelques années (1887-91), leur donna la majorité dans les villes et les campagnes de Bohême. » Seignobos, *op. cit.*, p. 520. — Cf. Bourlier, *les Vieux-Tchèques et les Jeunes-Tchèques*, *R. P. et P.*, t. VII, 1896, janvier, pp. 110 et suiv. — V. *infra* (même chapitre, 3, A, Bohême, en note) l'histoire des Ponctuations de Vienne qui amenèrent la ruine définitive du parti Vieux-Tchèque.

prochaient peu à peu du ministère. Dans les derniers mois de 1896, par la voix de l'un d'eux, le député Eim, ils s'étaient déclarés disposés à cesser leur opposition et à soutenir le Gouvernement, pourvu qu'il leur fît quelques concessions dans le sens autonomiste. On put augurer, dès lors, un retour à l'ancienne politique du comte Taaffe, et une reconstitution de l' « anneau de fer ». Les catholiques et les Polonais lui étaient acquis ; restait les Tchèques. Afin de les gagner, le comte Badeni publia, le 5 avril, les ordonnances sur les langues. Elles prétendaient trancher l'une des questions les plus irritantes qui divisaient l'Empire, en mettant sur le même pied les deux langues tchèque et allemande en Bohême et en Moravie (1). Mais, si le but du comte Badeni fut atteint par l'entrée des

(1) Elles décidaient en substance qu'à toute réclamation adressée aux autorités il serait répondu dans la langue du réclamant ; que les actes officiels seraient rédigés dans la langue du destinataire ; que les autorités devraient communiquer avec les communes dans la langue des habitants ; que les communications d'un caractère plus général se feraient en deux langues ; qu'il serait requis contre tout accusé dans sa langue ; que les jugements seraient prononcés dans la langue des accusés ; que, dans les procès civils, on se servirait de la langue du demandeur ; que les témoins pourraient déposer dans leur langue ; que des mesures seraient prises pour obtenir des fonctionnaires qu'ils connussent les deux langues. Cf. *Annuaire*, t. XXVIII, 1899, p. 313 ; *R. du D. P.*, t. XIII, 1900, p. 165.

Le texte constitutionnel sur lequel se fondent les réclamations linguistiques des nationalités diverses de l'Empire autrichien est l'article 19 de la loi du 21 décembre 1867, ainsi conçu : « Tous les peuples de l'Etat appartenant à des races diverses sont égaux en droits : chaque race a le droit inviolable de maintenir et de cultiver sa nationalité et sa langue. — L'Etat reconnait à toutes les langues en usage dans les pays de la monarchie un droit égal à être employées dans les écoles, l'exercice des fonctions et des divers actes de la vie publique. — Dans les pays appartenant à plusieurs races, les établissements d'instruction publique doivent être organisés de telle sorte que, sans être obligé d'apprendre une seconde langue, chacun puisse recevoir dans sa langue propre les éléments nécessaires à son instruction. » Dareste, *Les Constitutions Modernes*, t. I, p. 394. — Sur la question des langues en Autriche, voir Sentupéry, *op. cit*, t. I, pp. 277 et suiv.

Jeunes-Tchèques dans la majorité ministérielle, les ordonnances causèrent dans le parti allemand une irritation profonde qui ne tarda pas à se manifester.

La nouvelle Chambre se réunit le 6 avril, et les débats y prirent, dès le début, un caractère d'extrême violence. Les Tchèques venaient d'abandonner l'obstruction, les Allemands la reprirent pour leur compte, après avoir déclaré au cabinet une guerre implacable. Non seulement tout travail fut supprimé, mais la Chambre se trouva soudain transformée en une véritable arène de lutte où les scènes de désordre, de tumulte et de pugilat devinrent quotidiennes. L'obstruction irlandaise était dépassée de très loin ; les Allemands, du premier coup, se révélaient maîtres dans l'art de Parnell, et le groupe frénétique de M. de Schœnerer ne le cédait en rien à la « brigade irlandaise » (1). Le président, le Dr Kathrein, essaya de rétablir l'ordre ; mais il ne disposait que d'un règlement très libéral, dénué de la moindre peine disciplinaire, et son autorité, sans cesse bravée, fut impuissante (2). D'ailleurs, avant de terroriser la Chambre par sa violence, la minorité allemande utilisait tous les moyens légaux d'obstruction que lui offrait le débonnaire règlement. Sans nul scrupule, ses membres multipliaient les discours interminables, les demandes de mise en accusation du ministère, les motions d'urgence ou d'ajournement, les votes par appel nominal sur les moindres questions, et gaspillaient ainsi tout le temps de la Chambre.

On ne pouvait tolérer longtemps un tel scandale. Le comte Badeni offrit plusieurs fois et vainement sa démission à l'empereur, puis se résigna, le 2 juin, à prononcer

(1) Le groupe de M. de Schœnerer réunit les plus intransigeants des pangermanistes

(2) Un jour même, le désordre était si violent qu'il fut pris d'une syncope et qu'on dut l'emporter. Le bureau était sans cesse sur les dents ; le président et les deux vice-présidents étaient contraints de se relayer toutes les deux heures.

la clôture de la session ; elle n'avait duré que quelques semaines. Au mois de juillet, il voulut tenter d'arriver à une entente et convoqua Tchèques et Allemands à une conférence. Mais ces derniers refusèrent d'y venir, en déclarant qu'ils s'opposeraient au vote du Compromis austro-hongrois, tant que les ordonnances linguistiques ne seraient pas rapportées. Pourtant, le Compromis devait être renouvelé avant le 31 décembre ; la Chambre avait, en outre, à voter le contingent du recrutement et le budget de 1898 ; le comte Badeni fut obligé de la convoquer le 23 septembre.

La situation s'aggrava, s'il était possible, dès les premières séances. Grâce aux manœuvres des Allemands, le budget de 1898, déposé le 1er octobre, ne put aboutir, pas plus que le Compromis provisoire présenté par le ministère, à défaut du Compromis définitif. Les mêmes scènes d'indescriptible désordre s'étant reproduites, le comte Badeni proposa une réforme radicale du règlement, mais la Chambre repoussa son projet à une grande majorité. Les lenteurs de la discussion devinrent scandaleuses ; dix à douze heures par jour étaient gaspillées en votes à la tribune et en appels nominaux ; les séances s'éternisaient, celle du 26 octobre dura trente-trois heures (1). Le cabinet devait se défendre longuement contre des demandes réitérées de mise en accusation ; le travail législatif était en suspens, et le Compromis provisoire n'était toujours pas voté ! En désespoir de cause, le Dr Kathrein, convaincu de son impuissance, accusé de trahison par les Allemands, de faiblesse par la coalition des Slaves, démissionna le 26 octobre. Il avait montré une tolérance vraiment excessive. La majorité le remplaça par une homme énergique et qui avait fait ses preuves au fauteuil, le vice-président polonais Abrahamovicz. Les deux nouveaux vice-présidents furent

(1) Sur cette séance, voir le *Journal des Débats* du 2 novembre et le *Temps* du 8 novembre 1897.

un Tchèque, M. Kramarcz, et un catholique allemand, M. von Fuchs.

Le terme fatal du 31 décembre approchait. Le 12 novembre, le comte Badeni prononça un grand discours de conciliation, puis le nouveau bureau tenta de réagir contre l'opposition, mais celle-ci redoubla de violence.

« Assurée de l'impunité, maîtresse absolue de la Chambre qu'elle semblait terroriser, l'opposition se livra avec ivresse, avec emportement, avec une sorte de fureur sacrée et de consciencieuse indécence à la *cordace* obstructionniste. Jamais, dans aucun Parlement du monde, pareil scandale ne fut donné. Auprès des exploits de la gauche allemande, les hauts faits de feu Parnell et Biggar à Westminster ne sont que jeux d'enfants et d'enfants sages. Sous la direction de M. de Schœnerer, l'apôtre du Teutonisme, l'hérétique qui a levé l'étendard de la révolte et du schisme au sein de l'église antisémite, — avec le concours du vétérinaire Turk, du braillard Wolf et *tutti quanti,* — les champions de la *race supérieure,* de la *civi isation sans égale,* de la *haute culture désintéressée,* se distribuèrent les rôles et y allèrent de tout cœur. Le petit groupe des quatre mousquetaires du Schœnerianisme choisit pour sa part les voies de fait, coups de main, coups de pied et coups de gueule, les batteries de tambour sur les pupitres, la mise en œuvre artiste des sifflets à roulette, les chœurs de brasserie, les gros mots, outrages, injures et obscénités, le jet de projectiles, les assauts combinés contre le bureau. Même, à un certain jour, vers la fin, quand l'atmosphère fut surchargée d'électricité, quand les combats singuliers et les luttes à main plate se furent multipliés, on vit briller la lame d'un couteau, on entendit un héros teuton menacer de tirer son revolver, on vit le président assailli à son fauteuil, chassé de la salle des séances, les représentants du peuple poursuivre une discussion, suivant le nouveau mode, en roulant à terre enlacés et en administrant force coups de pied et de poing, et un homme sage, désireux que la tribune servît à quelque chose, puisqu'il n'en partait

plus de lumineux discours, ni d'éloquentes apostrophes, verser délibérément dans le cou et sur la tête de ses collègues engagés dans cette conversation orageuse, la carafe d'eau des orateurs, apparemment pour refroidir un peu les cerveaux. »

« Pendant ce temps, les autres groupes de l'opposition allemande, tout en appuyant du geste et de la voix les chevau-légers de l'obstruction physique, cultivaient l'obstruction morale. Ils réclamaient sur chaque vétille l'appel nominal et le vote à la tribune, opération qui demande une demi-heure au bas mot, et ils réussissaient ainsi à perdre chaque jour de six à dix heures du temps de la Chambre. Ils multipliaient les motions dilatoires, les demandes de mise en accusation du ministère, les interpellations rétroactives. Ils envoyaient à la tribune des parleurs capables, comme ce D^r^ Lecher, devenu célèbre et sacré grand homme du coup, d'expectorer pendant douze grosses heures d'horloge de suite et de se retirer sans fatigue apparente, rose et frais, avec la force, s'il était nécessaire, de laisser couler pendant quatre heures encore son robinet. En vain le bureau a protesté. En vain le Gouvernement a réclamé. En vain la majorité s'est courroucée. Le règlement de la Chambre autrichienne semble avoir été fait *pour* des anges ou *par* des idiots : il ne contenait aucune disposition disciplinaire, aucun rappel à l'ordre efficace, nulle exclusion temporaire. C'était, purement et simplement, la tyrannie légale de la majorité par la minorité. MM. de Schœnerer et Wolf pouvaient couvrir d'outrages le président et le premier ministre ; ils pouvaient se livrer à un chahut indécent ; ils pouvaient transformer le Reichsrath en une bastringue de bas étage, en un tapis-franc, en un mauvais lieu ; nul ne pouvait toucher à un cheveu de leur tête, et ils n'avaient qu'à recommencer le lendemain ce qu'ils avaient fait la veille » (1).

(1) F. de Pressenssé, *R. P. et P.*, t. XIV, 1897, décembre, pp. 684 et suiv.

Et le Gouvernement restait inactif. La majorité, à bout de patience, craignit de le voir revenir sur ses concessions, afin de calmer la minorité allemande. C'est pourquoi elle résolut d'agir par la force et de refondre, coûte que coûte, un règlement qui, pour ainsi dire, n'existait pas (1).

En effet, le 25 novembre, un député de la majorité, le comte Falkenhayn, lit, au milieu du tumulte, un projet de modification du règlement. Personne n'entend, personne ne sait même ce dont il s'agit. L'orateur demande que sa proposition soit votée immédiatement et sans débat. Tout le monde est debout, la Chambre entière gesticule et crie dans un désordre indescriptible ; à la stupeur générale, le président Abrahamovicz déclare la proposition Falkenhayn adoptée (2).

Sans le moins du monde s'en douter, la Chambre venait de décider que tout député pourrait dorénavant être exclu de son sein pour trois séances par le président, pour trente séances par l'assemblée, et que cette expulsion serait opérée, au besoin, par les agents de la force publique. C'était un véritable coup d'État, analogue à celui qui

(1) Le nouveau bureau « se montra résolu à sévir contre l'impudence des obstructionnistes. Ceux-ci se formalisèrent de cette reprise d'énergie : il semblait vraiment qu'ils eussent droit acquis et qu'à prétendre rétablir l'ordre on violât tous les principes et toutes les règles. Le combat s'engagea avec un redoublement de violence. M. de Schœnerer et ses amis trouvèrent moyen de se surpasser eux-mêmes. Ils mirent en péril la personne du président. Ils envahirent le bureau et en chassèrent les hôtes légitimes. Jamais le sabbat parlementaire n'avait atteint ce degré d'épilepsie. C'en était pourtant trop, même pour la bonhomie résignée et le scepticisme souriant des politiques autrichiens. On se décida à finir par où l'on aurait dû commencer et à apporter au règlement absurde qui organisait l'anarchie et consacrait la violation systématique de toutes les lois, des modifications propres à mettre un terme à ce scandale, à rendre à la majorité la faculté de se mouvoir et à restaurer cette discipline qui est l'unique garantie de l'ordre et de la liberté ». F. de Pressensé, *ibidem*.

(2) On avait déjà employé le même procédé lors de la réélection du président Kathrein, le 23 septembre.

révolutionna la Chambre des Communes britannique, en 1881 (1). On n'avait pas le droit d'amender ainsi le règlement en vigueur, sans débats et sans l'examen préalable d'une commission. La majorité n'ignorait pas l'illégalité de sa conduite, mais elle répondait à la violence par l'affirmation brutale de sa volonté, et elle ne disposait malheureusement pas d'un autre moyen pour terminer cette ère de scandales (2).

L'opposition protesta et refusa de se soumettre à une mesure aussi manifestement irrégulière. Le lendemain et les jours suivants, le désordre ayant encore augmenté, un corps de soixante-dix agents, sous les ordres d'un commissaire de police, envahit la salle. Les députés du groupe Schœnerer furent brutalement traînés dehors ; on se battit jusque dans la tribune présidentielle ; il se produisit une mêlée entre les groupes de l'opposition et ceux de la majorité.

Le pays ne restait pas indifférent à ce spectacle, et, quand le groupe socialiste eut subi le sort du groupe Schœnerer, l'agitation gagna la rue. En même temps, au lieu d'accepter franchement les conséquences de sa conduite et de prêter sans réserve son appui au Gouvernement pour l'application des mesures qu'elle venait de prendre, la majorité se montrait hésitante et irrésolue (3).

(1) V. *supra*, pp. 37 et suiv.

(2) Aux députés qui vinrent dans son cabinet lui demander, après la séance, les raisons de sa conduite, le président Abrahamovicz répondit : « Que voulez-vous ? je reconnais que ce vote n'est pas exactement légal, mais c'est un acte nécessaire de défense pour les personnes et la dignité collective de la Chambre. »

(3) La Chambre presque tout entière répugnait à l'application de mesures rigoureuses qu'elle n'avait adoptées que contrainte par une impérieuse nécessité, car « au milieu de ce conflit de nationalités, chaque parti voulait se ménager la possibilité de faire triompher sa volonté au moyen de l'obstruction, afin de n'être pas obligé de céder à la tyrannie d'une majorité de hasard ». G. Kolmer, *R. P. et P.*, t. XXV, 1900, juillet, p. 169.

Le 28 novembre, sous la pression des troubles, des émeutes et des manifestations populaires, le cabinet Badeni présenta sa démission à l'empereur qui se vit contraint de l'accepter, et le Reichsrath fut prorogé jusqu'à nouvel ordre.

Le baron Gautsch, qui succéda au comte Badeni, chercha d'abord à concilier les deux partis de la Chambre, afin de pouvoir la convoquer de nouveau et d'en obtenir le vote du Compromis provisoire avant le 31 décembre. Mais ses efforts étant restés infructueux, par suite des prétentions intransigeantes des Tchèques et des Allemands, l'empereur prononça la clôture de la session. Le 31 décembre, il renouvela, par voie d'ordonnance, le Compromis pour l'année 1898, en vertu du paragraphe 14 de la Loi Fondamentale du 21 décembre 1867, sur la représentation de l'Empire (1), et décréta, par le même procédé, un budget provisoire et la levée du contingent militaire pour l'année qui allait s'ouvrir.

Durant les mois de janvier et février 1898, le Gouverne-

(1) Le paragraphe 14 est ainsi conçu : « Si des circonstances urgentes rendent nécessaire, dans l'intervalle des sessions, quelque mesure exigeant, suivant la Constitution, le concours du Reichsrath, il pourra y être pourvu, sous la responsabilité collective du ministère, par ordonnance de l'empereur, à la condition qu'il ne soit apporté ainsi aucune modification aux lois constitutionnelles et qu'il n'en résulte ni une charge permanente pour le Trésor public ni une aliénation du domaine de l'Etat. Les ordonnances intervenues dans ces circonstances auront provisoirement force de loi, lorsqu'elles auront été signées collectivement par les ministres et publiées avec référence expresse à la présente disposition de la loi constitutionnelle. — Elles cessent d'avoir force de loi, si le Gouvernement néglige de les présenter à l'approbation du Reichsrath dans la session qui suivra immédiatement leur promulgation, et, au préalable, à celle de la Chambre des Députés, dans les quatre semaines de sa convocation, ou si l'une des deux Chambres leur refuse son approbation. — Le ministère est collectivement responsable du retrait de ces ordonnances dès qu'elles ont perdu la force de la loi qui y était provisoirement attachée. » Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 401.

ment poursuivit, mais sans résultat, ses essais de conciliation. Le 5 mars, M. de Gautsch, découragé, donna sa démission, après avoir publié, sur la question des langues, une ordonnance provisoire qui modifiait les ordonnances précédentes du comte Badeni et restreignait les avantages accordés aux Tchèques (1).

Il fut remplacé par le comte Thun, et le Parlement se réunit de nouveau le 21 mars. La situation n'était guère favorable ; les Tchèques protestaient contre les concessions accordées aux Allemands, et ceux-ci étaient bien loin de les trouver suffisantes. A la première séance, la minorité exigea, sous menace de troubles, que le président Abrahamovicz ne fût pas réélu, ainsi que le premier vice-président. La majorité céda ; le deuxième vice-président, von Fuchs, fut élevé à la présidence. Pendant le vote, la gauche tout entière avait quitté la salle. Bien plus, la minorité demandait aussi le retrait du règlement Falkenhayn, et la reconnaissance par le président que son application avait été une violation des droits de la Chambre. La majorité céda encore, et le président déclara qu'il ne considérait pas ce règlement comme correct au point de vue formel, et qu'il ne serait plus appliqué.

L'obstruction perdit un peu de sa violence, mais non de son efficacité. Le parti allemand proclama qu'il ne modifierait en rien son attitude et qu'il mettrait obstacle à toute activité parlementaire d'un caractère positif, tant que subsisteraient les ordonnances linguistiques. (2) A la

(1) L'ordonnance du baron de Gautsch décidait qu'à partir du 15 mars 1898, en attendant qu'une loi intervint, la Bohême serait partagée en trois territoires linguistiques, allemand, tchèque et mixte, et que les autorités administratives ne seraient tenues de connaître que la langue nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Elle était donc moins favorable aux Tchèques que les ordonnances du comte Badeni.

(2) Un jour, M. de Schœnerer ne trouva rien de mieux que de lire intégralement à la Chambre une liste de 2,183 noms de communes allemandes qui réclamaient l'abrogation des ordonnances bilingues.

requête du comte Thun, qui adressa un chaleureux appel à l'union et à la concorde, une commission parlementaire, formée de membres des divers partis, fut nommée pour essayer de régler la question des langues.

Elle se heurta aux mêmes difficultés insurmontables que la Chambre elle-même. Le budget de 1898, déposé de nouveau au mois de mars, ne put arriver même en première lecture, et le Gouvernement dut régler la perception des impôts par voie d'ordonnances. Quant au Compromis définitif avec la Hongrie, qui devait être voté au mois de mai, il restait toujours en suspens, et le Gouvernement hongrois en profitait pour exagérer ses prétentions. Le 7 juin, l'empereur prorogea encore le Parlement et, le 27, prononça la clôture de la session ; elle avait été complètement stérile.

Le comte Thun occupa les vacances à négocier avec le cabinet hongrois. Une recrudescence d'obstruction était redoutée pour la rentrée du Parlement, le ministère voulut la prévenir. A la fin du mois d'août, il fut déclaré semi-officiellement que les deux gouvernements, autrichien et hongrois, avaient déjà pris des mesures préventives, et qu'un traité bilatéral fixerait les rapports entre les deux parties de la monarchie, au cas où le Parlement se montrerait de nouveau incapable de fonctionner. Ainsi avertie, la Chambre se réunit le 26 septembre, et, subitement, un changement inespéré se produisit. L'attitude résolue du ministère et la menace du paragraphe 14 avaient fait comprendre à l'opposition qu'elle avait tout intérêt à ne pas pousser à bout le Gouvernement (1). L'enceinte législative connut un peu de calme ; la minorité voulut bien permettre qu'on discutât les projets concernant le Compromis, mais elle était fermement résolue à en empêcher le vote. En vain, durant plus de deux mois et demi, les débats se poursuivi-

(1) La mort tragique de l'impératrice Elisabeth, assassinée à Genève, avait sans doute contribué aussi, par un réveil du loyalisme, à apaiser les esprits.

rent; les ordonnances sur les langues étaient encore en vigueur, et les Allemands, s'ils avaient renoncé à leurs violences d'autrefois, tenaient toujours leur promesse d'user de tous les moyens parlementaires pour stériliser les discussions (1). Le 21 décembre, la Chambre fut prorogée, et le Compromis renouvelé provisoirement par l'empereur, en vertu de l'article 14.

Convoqué de nouveau au milieu de janvier 1899, le Parlement ne put siéger au delà de quinze jours, l'obstruction des Allemands lui rendant tout travail impossible. Le comte Thun le prorogea le 1er février, bien décidé cette fois à se passer de son concours et à gouverner exclusivement par voie d'ordonnances. En effet, après de longues négociations, les deux cabinets de Vienne et de Buda-Pesth arrivèrent à un accord; la Diète hongroise adopta le projet de M. de Szell, président du Conseil des Ministres, et le comte Thun promulgua de son côté, sans consulter la Chambre et en vertu du paragraphe 14, une ordonnance renouvelant le Compromis jusqu'au 31 décembre 1907. La crise autrichienne servit les intérêts de la Hongrie qui exigea le maintien de tous ses avantages; l'Autriche supportait tous les frais.

C'était la faillite du parlementarisme et un retour à l'autorité absolue. Depuis bientôt trois ans, le Reichsrath n'avait pu voter ni budget ni contingent militaire; les impôts étaient perçus, les conscrits appelés sous les drapeaux, non plus avec l'assentiment du Parlement, mais en vertu d'ordonnances impériales. Cet état de crise était périlleux. Or, il fallait convoquer le Reichsrath pour l'élection des Délégations autrichiennes (2), et l'agitation

(1) Au mois de novembre, on dut discuter longuement deux demandes de mise en accusation du ministère Thun et même de l'ancien ministère Badeni.

(2) Les Délégations exercent le pouvoir législatif sur toutes les questions communes aux deux parties de la monarchie austro-hongroise. Elles sont élues par le Parlement autrichien et la Diète hongroise.

avait encore grandi dans le pays, depuis les dernières applications du paragraphe 14. Le comte Thun comprit qu'il se heurterait, au sein de la Chambre, à une opposition irréductible ; il préféra démissionner, le 23 septembre 1899.

II

L'OBSTRUCTION TCHÈQUE DE 1899 à 1902 (1)

Le premier acte du cabinet Clary, qui succéda au ministère Thun, fut l'abolition des ordonnances Gautsch et Badeni. Il déclara que la question serait dorénavant réglée par voie législative et promit de ne plus appliquer l'article 14. Les Allemands obtenaient ainsi gain de cause, mais ne devait-on pas craindre, en retour, l'obstruction des Tchèques ? Ceux-ci n'avait pas manqué de qualifier l'attitude ministérielle de « capitulation devant le terrorisme allemand » ; n'avait-on capitulé devant un danger que pour en voir se dresser un autre ?

Le 18 octobre 1899, le Parlement, fermé depuis près de neuf mois, rouvrit ses portes, et l'on crut d'abord que la crise redoutée lui serait épargnée. Les Tchèques, en effet, se contentèrent de protester énergiquement contre le retrait des ordonnances et de faire au gouvernement une opposition acharnée, sans renouveler les violences de leurs adversaires. Le Parlement put élire les Délégations autrichiennes ; mais on s'aperçut bientôt que, si les Tchèques n'avaient pas voulu recourir à l'obstruction systématique, leur opposition lui ressemblait beaucoup et ne valait guère

(1) Cf. *R. P. et P.*, t. XXIII, 1900, janvier, p. 151 ; t. XXIV, juin, p. 816 ; t, XXV, juillet, p. 169 ; t. XXVII, 1901, mars, p. 671. — *R. du D. P.*, t. XIII, 1900, p. 165. — Le *Temps* et le *Journal des Débats*, années 1899 et suiv.

mieux. Le temps se passait en discussions stériles, et toutes les lois ou mesures urgentes présentées par le ministère étaient retardées, ajournées, en suspens. La fin de l'année approchait, et le Gouvernement n'avait ni budget, ni impôts, ni contingent de recrues. Le Compromis austro-hongrois semblait devoir être toujours privé de la ratification législative, et la Chambre n'avait pas encore approuvé la réglementation des quote-parts (1), malgré la convention conclue avec la Hongrie.

Comment sortir de cette impasse ? Le cabinet Clary s'était engagé à ne pas gouverner sans Parlement, au moyen d'ordonnances ; il dut, en conséquence, démissionner le 21 décembre, et un cabinet provisoire Wittek lui succéda. Le Parlement fut ajourné, une ordonnance parut qui régla les questions urgentes et, le 19 janvier 1900, le cabinet Wittek céda la place à un cabinet de Kœrber, qui accepta de l'empereur la difficile mission de rétablir l'ordre dans les esprits et de désembourber le char parlementaire.

Courageusement, M. de Kœrber entreprit de renouveler la tentative ardue d'une conciliation qui tant de fois avait échoué. Au mois de février, une conférence réunit les partis opposés ; mais, de même que les Allemands refusaient autrefois de négocier tant que seraient en vigueur les ordonnances sur les langues, les Tchèques déclarent aujourd'hui ne vouloir rien entendre, tant que les avantages accordés à la Bohème par ces ordonnances

(1) Ces quote-parts constituent les parts proportionnelles de l'Autriche et de la Hongrie dans les dépenses communes. Le Compromis de 1867 avait fixé à 70 pour cent la part de l'Autriche, à 30 pour cent celle de la Hongrie. En 1871, à la suite de la réunion des confins militaires à la Hongrie, la proportion fut modifiée ; la quote-part de l'Autriche fut fixée à 68, 6 pour cent, celle de la Hongrie à 31, 4 pour cent. Ces chiffres n'ont pas été modifiés depuis, malgré les protestations de l'Autriche qui trouve, avec raison, sa part contributive très exagérée. L'anarchie parlementaire du Reichsrath a permis à la Hongrie d'exiger le maintien du *statu quo*.

ne lui seront pas restitués. En effet, dès la réunion du Parlement, ils mirent en œuvre les mêmes procédés qu'autrefois les Allemands, et de nouveaux tumultes se produisirent. Toutefois, par patriotisme, « afin de ne pas priver l'empereur et roi de Bohême des troupes qui lui permettent d'assurer l'intégrité et la puissance de la monarchie » (1), les Tchèques consentirent à laisser discuter et voter le projet de loi sur le contingent militaire. Le 20 mars, après une session de vingt-quatre jours à peine, le Gouvernement ajourna la Chambre et continua ses essais de conciliation.

Enfin, las de voir échouer toutes ses tentatives, M. de Kœrber prit le parti de rédiger, sans le concours des Tchèques ni des Allemands, un nouveau projet de loi linguistique. Il le présenta, le 8 mai, au Parlement, mais les Tchèques avaient institué un comité d'obstruction ; ils s'opposèrent résolument et par tous les moyens à ce que la Chambre discutât le projet gouvernemental (2).

Puis on dut interrompre les séances, pendant que siégeaient les Délégations, et le Reichsrath ne rouvrit ses portes que le 6 juin. A cette date, 4,000 demandes d'interpellation étaient déposées sur le bureau de la présidence et 400 orateurs inscrits pour les soutenir (3). Néanmoins, M. de Kœrber réussit à constituer une « majorité de travail », en gagnant les Polonais et les conservateurs, désireux de voter au moins le budget provisoire. L' « anneau de fer » était rompu et les Jeunes Tchèques réduits à leurs seules ressources. L'abandon de leurs alliés ne diminua pas leur courage et, reprenant la lutte avec une énergie nouvelle, ils se montrèrent dignes de rivaliser avec les

(1) Discours du Dr Engel, chef des Jeunes Tchèques, à la séances du Reichsrath du 12 mars.

(2) Outre un nombre fantastique de projets et d'interpellations, ils avaient déposé 2,700 pétitions, en demandant sur chacune d'elles un vote par appel nominal.

(3) *Revue de Paris*, 15 février 1901, p. 875.

Allemands du groupe Schœnerer. Leur plan était d'empêcher la première lecture du budget et d'obtenir la dissolution de la Chambre par un acte de violence.

Dans la séance du 8 juin, ils mirent tout en œuvre, en vue de leur projet, et les autres partis durent assister impuissants à leur tumulte. La séance avait commencé à midi, à minuit elle durait encore ; depuis six heures du soir, les soixante-deux députés tchèques se relayaient pour que le vacarme ne subît point d'interruption. « Ils soulevèrent un vacarme et un charivari épouvantables, menés méthodiquement par une quinzaine d'entre eux. D'abord, ils tambourinèrent sur les couvercles de leurs pupitres et les firent claquer en cadence. Puis, ils embouchèrent des trompettes d'enfant, renforçant ce concert de coups de sifflet stridents, avec une basse assourdissante de cymbales représentées par deux couvercles de casseroles maniés avec dextérité par le député Sileny. Un des Jeunes Tchèques bat la mesure de cette symphonie enragée en frappant à coups redoublés sur un tam-tam avec un sabre. Au concert instrumental succéda bientôt un concert choral. Les Jeunes Tchèques entonnèrent avec ensemble le chant national *Kde Domov Muj* et d'autres vieux chants bohêmes » (1).

Le Gouvernement n'osa pas renouveler les mesures énergiques qui avaient amené la chute du comte Badeni ; il aima mieux céder devant l'obstruction. A minuit, M. de Kœrber alla à Schœnbrunn, réveilla l'empereur, lui fit signer un décret clôturant la session et se hâta de l'apporter au Reichsrath pour mettre fin à l'anarchie parlementaire.

De nouveau, l'on dut recourir au paragraphe 14 : le budget provisoire, la quote-part de l'Autriche dans les dépenses communes de la monarchie austro-hongroise furent fixés par voie d'ordonnances. En réponse aux ten-

(1) *Temps*, 10 juin 1890.

tatives de négociation de M. de Kœrber, les Tchèques menaçaient d'installer au Parlement l'obstruction en permanence. Les satisfaire aurait provoqué infallliblement un retour de l'obstruction allemande. Un seul moyen restait de résoudre peut-être ce dilemme : dissoudre la Chambre et en appeler au pays par de nouvelles élections.

Le Gouvernement l'accepta ; le décret de dissolution parut le 7 septembre, et les élections furent fixées aux mois de décembre et de janvier suivants. Mais l'empereur déclara « qu'il s'agissait de tenter une *dernière* épreuve, de voir, une *dernière* fois, si le régime constitutionnel était viable, ou s'il convenait de revenir à un autre mode de Gouvernement » (1). Dans le cas où la situation ne se modifierait pas, l'Autriche serait donc acculée à l'absolutisme : c'était le plus clair résultat de l'obstruction.

Ce danger n'empêcha pas le corps électoral de nommer (en janvier 1901) une Chambre qui n'était guère différente de l'ancienne. Plus que jamais, les partis étaient divisés et ennemis ; dans leurs manifestes électoraux les Jeunes Tchèques avaient préconisé la reprise d'une obstruction acharnée, si elle leur paraissait nécessaire (2). La liste des projets que devait examiner le Reichsrath comprenait la loi du recrutement, le budget, le Compromis austro-hongrois, la loi sur les langues, etc... Le ministère allait se trouver aussi embarrassé qu'auparavant.

(1) *Temps*, 19 septembre 1900.

(2) « Nous avons été contraints de nous lancer dans l'obstruction au cours de la dernière législature, afin de prouver au gouvernement que les Tchèques sont aussi capables que les Allemands d'entraver toute discussion au Parlement. Vous avez souscrit à cette obstruction. Il n'en résulte pas cependant que nous soyons contraints d'y persister. Il ne faut pas confondre la tactique d'un parti avec son programme ; l'un demeure, l'autre varie suivant les circonstances. Je ne dis pas : Nous ne ferons pas de l'obstruction ; je ne dis pas non plus : Nous en ferons. D'ailleurs, à côté de l'obstruction, il y a encore l'opposition active ; nous déciderons suivant les circonstances. » Discours du D[r] Stransky, chef des Jeunes Tchèques de Moravie, à ses électeurs, *Temps*, 9 novembre 1900.

A la première séance, les Jeunes Tchèques gardèrent, il est vrai, une réserve silencieuse et prudente, mais le nouveau petit groupe des ouvriers socialistes tchèques inaugura le tumulte contre le président d'âge. Pendant la première partie du discours présidentiel, plutôt que de pousser les trois « Vivat ! » d'usage en l'honneur de l'empereur, les pangermanistes et les socialistes quittèrent la salle. Ils n'y rentrèrent ensuite que pour manifester bruyamment contre l'Angleterre, en faveur des Boers, quand le président fit mention de la mort de la reine Victoria. La session s'annonçait mal ; allait-on voir se renouveler les scandales d'autrefois? et comment se résoudrait une situation aussi tendue (1) ? Dans le discours du Trône, à la Hofburg, où socialistes et pangermanistes avaient refusé de se rendre, l'empereur laissa percer son angoisse devant les difficultés de l'heure présente. Il engagea instamment les députés à abdiquer, pour se remettre sérieusement au travail, l'animosité de leurs querelles nationales. Il constata la nécessité d'un remaniement du paragraphe 14, et aussi du règlement de la Chambre. Il rappela les nombreuses questions qu'il était urgent de régler par voie législative, et laissa entendre « que la crise était suprême et qu'au cas où le Reichsrath refuserait d'agir, il faudrait obéir à la raison d'État et substituer un nouveau régime à celui dont l'impossibilité serait démontrée » (2).

La crise redoutée ne tarda pas à se produire. La Chambre dut renoncer à voter une Adresse en réponse au discours du Trône, et le ministère connut bientôt la faveur, jusqu'alors ignorée, d'être combattu par une double obstruction, celle des Tchèques d'un côté, celle des pangermanistes de l'autre. Les premiers réclamaient la priorité

(1) « Il est permis de se demander si les jours du régime parlementaire, ou même représentatif, ne sont pas comptés en Autriche et si, à l'usage occasionnel, mais fréquent, de l'article 14, ne succèdera pas la restauration du pouvoir personnel. » *Temps*, 5 février 1901.

(2) *Temps*, 7 février 1901.

des langues tchèque et allemande au sein du Reichsrath, les seconds protestaient contre le droit de censurer les interpellations que s'arrogeait le président Vetter von der Lilie. Les désordres anciens, tumultes, scènes de pugilat, firent leur réapparition, sans parler d'innombrables interpellations, discours et pétitions.

Aucun des projets déposés par le Gouvernement ne pouvait être discuté ; M. de Kœrber capitula et des négociations s'ouvrirent le 1er mars. Au prix d'importantes concessions et de sérieux avantages économiques accordés à la Bohème, les Jeunes Tchèques s'engagèrent à suspendre leurs hostilités et à laisser aboutir les projets en retard. Une fois de plus, l'obstruction était victorieuse.

Le 13 mars, la loi sur le contingent militaire fut votée sans difficultés, et, le 27, le Reichsrath nomma les membres des Délégations. La machine législative, depuis si longtemps paralysée, se remit lentement en marche, et la Chambre put se consacrer à un travail sérieux, non sans être souvent troublée par les querelles tumultueuses des antisémistes du Dr Lueger, des pangermanistes de M. de Schœnerer et des socialistes (1).

Le 6 juin 1901, après un débat relativement court, le budget fut voté par le Reichsrath autrichien ; depuis quatre années, le gouvernement le décrétait en vertu du paragraphe 14 (2).

La situation n'était donc plus aussi tendue, mais tout faisait redouter que cette amélioration ne serait que passa-

(1) Le fait suivant donnera une idée exacte de la place qu'a prise l'obstruction dans les mœurs parlementaires autrichiennes. A la séance du 24 avril, le président négligea de relever une insulte adressée par un pangermaniste, M. Malix, aux antisémites, qu'il n'avait pas entendue. Aussitôt le Dr Lueger demanda péremptoirement le rappel à l'ordre, menaçant d'empêcher la séance de continuer si le président n'obtempérait pas à sa réclamation. Le président se fit apporter le protocole sténographique et rappela à l'ordre M. Malix. *Temps*, 26 avril 1901.

(2) *R. P. et P.*, t. XXIX, 1901, juillet, pp. 173 et suiv.

gère. Les vacances interrompirent les travaux du Parlement; il ne se réunit de nouveau qu'au mois d'octobre.

Dans les milieux parlementaires, il régnait alors comme un vague malaise, une inquiétude persistante, un pressentiment suspect de conflits à venir. Les nationalités restaient face à face, dans une hostilité menaçante; elles n'avaient abdiqué ni leurs prétentions, ni leurs griefs. Bien au contraire, les Jeunes Tchèques, comprenant que les électeurs ne les suivaient pas aveuglément dans leur politique d'affaires et de compromissions économiques, sentaient le besoin, pour éviter le sort qu'ils avaient autrefois ménagé aux Vieux Tchèques, d'aggraver leur attitude et d'accentuer leurs réclamations autonomistes. Ils déclarèrent hautement que leur opposition ne se modifierait point, tant que ne serait pas résolue, à leur profit, la question des langues; et ils annoncèrent qu'ils exigeaient, à titre d'acompte, l'inscription au budget des crédits nécessaires à l'établissement d'une Université tchèque à Brunn, en Moravie.

De leur côté, les Allemands entendent ne rien perdre de leur situation privilégiée et ne se déclareront jamais satisfaits que leur hégémonie absolue n'ait été officiellement proclamée sur toute l'étendue et sur tous les peuples de l'Empire. La demande des Tchèques sembla les atteindre dans leurs droits les plus sacrés ; ils affirmèrent leur intention de s'opposer par l'obstruction au projet d'Université. L'immigration des religieux français fut, en outre, pour les pangermanistes, un prétexte nouveau d'agitation anticléricale. Ils accentuèrent leur campagne séparatiste de l'Eglise romaine, et jamais le cri de *Loss von Rom!* (séparons-nous de Rome) ne retentit plus souvent sous les voûtes parlementaires. Les Italiens eux-mêmes, dont les troubles universitaires d'Innspruck avaient réveillé l'irrédentisme, réclamaient, en attendant l'autonomie du Trentin, la création d'une Université italienne, à Trieste ; les Slovènes celle d'une Université slovène à Laibach. Toutes les nationalités, tous les partis, toutes les factions

qui entretiennent en Autriche une continuelle anarchie semblaient disposés à la lutte. Une conflagration générale était imminente, et l'ordre du jour du Parlement comprenait la discussion du budget de 1902, du contingent militaire, des traités de commerce et de l'éternel Compromis austro-hongrois.

Néanmoins, les premières séances de la session jouirent d'un calme inusité. C'est que des bruits avaient couru qui laissaient entrevoir la possibilité d'une dissolution, si le Reichsrath se montrait encore incapable de fonctionner. L'empereur et M. de Kœrber paraissaient résolus, et il y avait, sans doute, une certaine part de crainte dans la subite sagesse des députés. Quoi qu'il en fût, le Gouvernement obtint le retrait collectif de presque toutes les interpellations ou motions d'urgence qui étaient déposées, pour aborder immédiatement la discussion du budget. Il fut voté en première lecture le 4 novembre, mais on comprit bientôt que les querelles des partis ne permettraient pas son adoption définitive avant l'expiration de l'année. M. de Kœrber dut songer à un budget provisoire, ce qui était pour lui un sérieux échec ; on avait repris l'examen orageux des inévitables motions d'urgence. L'empereur manifesta son désappointement attristé (1), et le ministère entra en pourparlers avec les partis afin d'en obtenir, tout au moins, un armistice qui permît de voter le budget pro-

(1) « Je suis très attristé, déclara-t-il au premier vice-président (M. Kaiser, allemand populiste), de voir que la Chambre ne résout que si lentement les affaires les plus pressantes. Il me semble même que les divisions entre les partis n'ont fait qu'augmenter, ces derniers temps. De tous les côtés, on reconnaît qu'il est nécessaire de changer le règlement de la Chambre, mais personne ne fait un pas dans ce sens. Il est particulièrement regrettable que la discussion du budget soit sans cesse entravée par des motions d'urgence. Le budget est cependant la tâche essentielle de la Chambre. Les députés devraient s'efforcer de rétablir de l'ordre dans leurs travaux et je crois qu'avec un peu de patience on arriverait à rétablir la marche normale de la vie parlementaire. » *Temps*, 16 novembre 1901.

visoire. Sinon, il faudrait recourir encore au paragraphe 14, peut-être même à une suspension du régime parlementaire.

Vers la fin de novembre, une conférence, dirigée par le président Vetter von der Lilie, réunit tous les partis, moins les pangermanistes. M. de Kœrber se déclara satisfait de ses résultats ; ils n'étaient pourtant pas très catégoriques. Le 2 décembre, le Reichsrath adopta, presque à l'unanimité, la proposition de son président de mettre la discussion d'un budget provisoire de trois mois en tête de l'ordre du jour. Les motions d'urgence furent écartées, et le budget provisoire fut voté, le lendemain, en première lecture.

Les Jeunes Tchèques eux-mêmes avaient consenti à suspendre momentanément leur opposition, mais l'un d'eux, M. Paçak, en affirmant de nouveau leur prétention à l'Université de Brunn, protesta, en leur nom, contre les bruits de dissolution qui continuaient à courir. Au sein de la commission du budget, M. de Kœrber s'expliqua, le 4 décembre, au sujet de ces bruits ; mais sa déclaration ambiguë laissa subsister toutes les hypothèses (1).

Le 6 décembre, après une discussion tumultueuse et passionnée, qui dura neuf longues heures, la Chambre repoussa la demande de M. Susterschic, relative à la création d'une Université slovène à Laibach.

M. de Kœrber, jamais découragé, malgré les difficultés toujours plus nombreuses (2) qui surgissaient à chaque pas,

(1) « Après avoir déclaré qu'il n'avait encore jamais exprimé son intention de dissoudre la Chambre et qu'il ne pouvait être rendu responsable des bruits des journaux, il a ajouté que, si le gouvernement ne pouvait atteindre son but, le rétablissement d'un régime parlementaire régulier et durable, et si, par suite, les intérêts vitaux de l'Etat étaient sérieusement compromis, sa décision serait certainement bientôt et rapidement prise. » *Temps*, 6 décembre 1901.

(2) Voir sur les empêchements contradictoires qui s'opposent à l'œuvre de M. de Kœrber, et sur l'imbroglio de la politique intérieure en Autriche, le *Temps* du 10 décembre 1901.

entreprit alors la convocation de nouvelles conférences conciliatrices, pour aplanir les difficultés pendantes sur les traités de commerce et le Compromis austro-hongrois.

La deuxième lecture du budget provisoire eut lieu le 9 décembre ; le premier ministre l'inaugura par un grand discours où il exhorta les partis à une entente indispensable. Il fit ressortir les dangers que pouvait entraîner la continuation des anciens errements, et il avertit les députés que le Gouvernement n'hésiterait pas, si la situation ne se modifiait, à réformer la Constitution, aux dépens des institutions parlementaires (1). L'empereur confirma cet ultimatum, et M. de Kœrber, interpellé par les Allemands, le réitéra en termes vagues et presque sybillins. Il eut un énorme retentissement ; sa forme et surtout son opportunité furent très diversement appréciées dans les milieux politiques. L'avenir était toujours indécis et une seule chose était certaine : par l'effet de l'obstruction, l'Autriche se trouvait, une fois de plus, menacée d'un retour à l'absolutisme.

Le Parlement fut ajourné, le 12 décembre, après avoir voté le budget provisoire ; les Diètes provinciales se réunirent, et l'on y discuta surtout la question de savoir quelle attitude chaque parti devait adopter, à l'occasion des prochaines conférences, dont la préparation occupait toujours l'inlassable patience de M. de Kœrber.

Les conférences eurent lieu. Sans être aussi décisifs et aussi complets qu'on aurait pu le souhaiter, leurs résultats furent, en somme, favorables. Une sorte de trêve tacite, produite plutôt par une lassitude générale que par toute autre considération, succéda au déchaînement des passions nationales (2). Le Reichsrath reprit, le 4 février, le

(1) *Journal des Débats*, 11 décembre ; *Temps*, 13 décembre 1901.

(2) Les efforts de M. de Kœrber avaient été facilités par le discrédit croissant des chrétiens-sociaux (antisémites) et les querelles intestines des pangermanistes. Ceux-ci, par suite de la démission forcée de l'un d'eux, le fameux député Wolff, dans les derniers jours de novembre,

cours de ses travaux, et il parut soudain animé par une ardeur laborieuse dont on avait depuis longtemps perdu le souvenir. On expédia rapidement le contingent militaire, quelques inévitables interpellations (1) ou motions d'urgence, et la discussion générale du budget commença le 20 février. Le 26, elle se termina sans encombre, et la Chambre vota le passage à la discussion des articles par 136 voix contre 72.

La politique patiente et tenace de M. de Kœrber a eu sa récompense, mais tout péril n'est pas encore conjuré. Les Tchèques ne désarmeront pas, tant que le Gouvernement n'aura pas fait droit aux revendications de la Bohême ; et, pour que nul ne s'y méprenne, MM. Gregr et Stransky ont affirmé, une fois de plus, devant la Chambre, et plus énergiquement que jamais, l'intransigeance de leur parti (2). « Le fait que le Parlement, immobilisé depuis 1896, ait de nouveau discuté le budget, a dit M. Stransky à la séance du 26 février, ne prouve guère une amélioration de la situation ; car, aussi longtemps que la question des nationalités, qui est la question primordiale de tout l'Empire, ne sera pas résolue, le Gouvernement ne pourra arracher l'Autriche à la crise néfaste dans laquelle elle se

après une assez malpropre affaire de mœurs (*Temps*, 1er décembre 1901), et de sa réélection triomphale, se trouvent divisés en deux fractions ennemies, l'une dirigée par M. Wolff, l'autre par l'ancien apôtre du parti, M. de Schœnerer.

(1) L'une d'elles, suscitée par les antisémistes du Dr Lueger contre les progressistes, a occasionné, dans la séance du 14 février, le plus violent scandale qu'on ait jamais vu, de mémoire parlementaire, même en Autriche. « Pour la première fois, dit le *Temps*, les virtuoses de la calomnie et de l'outrage rougirent, pâlirent, perdirent contenance, se virent lâchés des tribunes mêmes et durent souffrir les justes représailles d'une assemblée exaspérée. Ce dont on ne peut se faire une idée, c'est du ton de ce débat. Pendant sept heures, les gros mots, les vocables du ruisseau », les qualificatifs les plus orduriers s'entrecroisèrent. « Ce fut un cyclone de boue. Le record du scandale fut battu, etc... » *Temps*, 16 et 18 février 1902.

(2) *Temps*, 22 et 28 février 1902.

débat. Quant à nous, nous ne pourrons jamais oublier la grande injustice commise à notre égard, le retrait des ordonnances linguistiques, tant qu'elle n'aura pas été réparée » (1).

Comme on le voit, les promesses de l'avenir ne sont point rassurantes. D'ailleurs, les derniers jours qui précédèrent les vacances de Pâques furent marqués par des scènes d'une violence inouïe. A la séance du 18 mars, M. de Schœnerer termina un discours en faveur de la langue allemande comme langue d'État par ce cri : « Vivent les Hohenzollern ! » qui déchaîna un indescriptible tumulte et les protestations indignées de tous les partis, sauf des pangermanistes (2). Il en résulta que ceux-ci furent battus au sujet de l'école technique tchèque de Brunn et du gymnase slovène de Cilli. De nouveaux scandales se produisirent le 21 mars, et, lorsque la Chambre se sépara, les Allemands ne dissimulèrent pas leur ferme propos de faire, dès la rentrée, une opposition acharnée au Gouvernement, pour le reste de la discussion du budget (3).

Il est encore de beaux jours pour l'obstruction autrichienne.

(1) *Temps*, 28 février 1902.

(2) *Temps*, 19, 20 et 22 mars 1902.

(3) *Temps*, 21, 23 et 25 mars 1902. — Dès la rentrée, les pangermanistes tinrent royalement leurs promesses. A la séance du 9 avril, on les vit, dans un effroyable tumulte, monter à l'assaut du bureau présidentiel, saccager tout ce qui s'y trouvait, si bien que M. de Vetter fut contraint de suspendre la séance, puis de la lever. *Temps*. 11 avril 1902. — La discussion du budget se poursuit toujours « avec une lenteur désespérante, due, abstraction faite des nombreuses scènes de tumulte, au grand nombre d'orateurs inscrits : 300, sur lesquels 185 n'ont pas encore usé de leur droit de parole. Pour remédier à cet encombrement qui aurait les mêmes effets que l'obstruction, M. de Kœrber a l'intention de réunir en conférence les chefs de partis et de leur proposer de fixer le délai maximum de trente minutes pour chaque orateur. Quoi qu'il en soit, une fois le débat sur le budget des finances terminé, la Chambre aura encore à expédier le budget du commerce, des chemins de fer, de l'agriculture et de la justice. Même en admettant qu'elle accepte la proposition de M. de Kœrber et qu'aucun incident de parti ne se mette à la traverse, il lui faudra encore au moins deux mois pour voter le budget ». *Temps*, 23 avril 1902.

B

HONGRIE

I

DE 1889 A 1891 (1)

Il existe bien peu de différences entre les tempéraments des législateurs autrichiens et hongrois ; l'ardeur de leurs convictions est également violente et passionnée ; aussi ne faut-il point s'étonner de trouver dans la Diète hongroise — au moins jusque dans ces dernières années — une reproduction fidèle du Reichsrath autrichien. « Les séances de la Chambre (hongroise) sont généralement orageuses, dit Sentupéry, car les membres de l'extrême gauche pratiquent couramment l'obstruction parlementaire, d'ailleurs favorisée par un règlement incomplet. La physionomie de l'assemblée ne manque par suite point d'originalité. C'est ainsi qu'au mois de juillet 1891, le président du Conseil, M. de Szapary, répondant à une interpellation sur la réouverture du théâtre de Buda-Pesth, n'ayant pu se faire écouter et ayant été l'objet de deux rappels à l'ordre, est allé tranquillement s'asseoir dans une tribune publique. De là il a assisté à la fin de la séance. On est unanime en Hongrie à déplorer ces pratiques parlementaires » (2) ; elles ont, en effet, occasionné souvent des troubles regrettables.

(1) V. *La Vie Politique à l'Etranger*, 1889, pp. 56 et suiv. — Sentupéry, *op. cit.* t. I, pp. 321 et 322.

(2) Sentupéry, *op. cit.*, t. I, p. 321.

Le 12 décembre 1888, le cabinet Tisza dut soumettre à l'approbation de la Diète le projet décennal de loi militaire prévu dans la Constitution de 1867 (1). Or, ce projet, déjà approuvé par le Parlement de Vienne, différait du précédent, voté en 1879 et qui expirait en 1889, par deux dispositions. L'article 14 ne contenait plus la clause limitant à dix ans le droit pour le Gouvernement de lever le contingent, et l'article 25 décidait que les volontaires d'un an qui ignoreraient la langue allemande seraient astreints à une seconde année de service. Le pays entier s'opposa à ce projet; il portait atteinte à la prérogative constitutionnelle de la Diète hongroise de voter ou de refuser le contingent, et consacrait l'humiliante suprématie de la langue allemande sur la langue magyare. Des protestations s'élevèrent dans toutes les villes et prirent bientôt un caractère menaçant pour le Gouvernement.

La bataille s'engagea à la Chambre le 10 janvier 1889; elle dura trois mois entiers. Sous la direction du comte Apponyi et de M. Ugron, le parti national et l'extrême gauche (2) entreprirent contre le projet gouvernemental une lutte acharnée. La discussion générale seule absorba deux semaines. La séance du 28 janvier fut particulièrement orageuse ; mais, le surlendemain, l'opposition ne put empêcher la majorité d'adopter le projet, en première lecture, par 267 voix contre 141. Ce résultat fut très mal accueilli par la population; on dut occuper militairement les abords de la Chambre, et, le 30 janvier, celle-ci fut obligée de suspendre pour quelques jours ses délibérations devenues trop houleuses.

(1) D'après la Constitution de 1867, l'armée est une institution commune de l'Autriche et de la Hongrie. Son organisation intérieure, son commandement et sa direction supérieure relèvent de l'empereur-roi ; mais les deux pays se sont réservés le droit de voter le contingent du recrutement, de fixer la durée du service, de statuer sur la dislocation et l'entretien des troupes. — Cf. *La Vie Politique à l'Etranger*, 1889, p. 56.

(2) Sur les divers partis de la Chambre hongroise, voir Sentupéry, *op. cit.*, t. I, pp. 322 et suiv.

Alors survint la mort tragique et mystérieuse de l'archiduc Rodolphe. Elle fut l'occasion d'une trêve, mais qui ne dura pas. Les membres du Gouvernement hongrois s'étaient rendus à Vienne pour les funérailles. Ils entrèrent en pourparlers avec le cabinet d'Autriche, au sujet des articles 14 et 25 que la presse de l'opposition autrichienne attaquait à son tour. Il en résulta l'abandon par le Gouvernement de la nouvelle rédaction de l'article 14 et le maintien de l'ancienne disposition constitutionnelle. L'opposition avait gain de cause sur un point ; mais il restait l'article 25, et la gauche prétendit ne point se contenter d'une demi-victoire. Les manifestations reprirent donc les 12, 13 et 14 février, et des conflits sanglants avec la troupe fournirent, dans la seule séance du 15, matière à six interpellations. Le 17, l'extrême gauche organisa une manifestation gigantesque contre l'article 25 et M. de Tisza : les séances de la Chambre devinrent de plus en plus orageuses. Quarante orateurs étaient inscrits sur le seul article 25 ; sa discussion commença le 25 février et se prolongea pendant un long mois. Le gouvernement, désireux d'éviter l'orage, avait consenti à restreindre la portée de l'article 25, mais ses concessions ne satisfirent point l'extrême gauche ; elle continua son obstruction forcenée. Dans la séance du 19 mars, éclata une scène d'une violence inouïe, et les manifestations de la rue occasionnèrent de nouveaux troubles.

Enfin, tout le monde se lassa de cette opposition sauvage. On voulut ménager le roi qui assistait à ces désordres du haut de son palais de Bude. Le 26 mars, l'article 25 fut voté par 254 voix contre 145, et, le 1er avril, tous les autres articles étaient adoptés (1).

Les mêmes excès se reproduisirent l'année suivante, mais l'ardeur des obstructionnistes s'accrut encore en 1891.

(1) V. *La Vie Politique à l'Etranger*, 1889, pp. 56 et suiv.

Dans cette session, un premier projet concernant la juridiction consulaire donna lieu à une suite ininterrompue de scènes tumultueuses (1); puis, le ministère Szapary (2) déposa à la Chambre, le 7 mars, un projet de réforme administrative modifiant l'organisation des comitats et donnant au Gouvernement la nomination des fonctionnaires, qui appartenait à ces comitats (3). Le comte Apponyi et l'opposition modérée acceptèrent, moyennant quelques modifications, le principe de cette réforme qui devait donner à la Hongrie une administration toute moderne. Au contraire, le parti de 1848 et de l'indépendance (4) s'opposa catégoriquement au projet gouvernemental et se déclara prêt à défendre à tout prix le maintien de l'autonomie des comitats. Une commission spéciale de trente membres soumit le projet de loi à un examen très sérieux, et le président du Conseil adhéra à la plupart des amendements du comte Apponyi. La commission présenta son rapport le 29 mai, et il parut vraisemblable que la réforme poursuivie ne tarderait pas à être réalisée.

« Cet espoir fut déçu. Le parti de l'indépendance donna suite à ses menaces, et recourut à l'obstruction pour empêcher le vote de la réforme. La discussion générale dura quarante jours ; soixante-treize orateurs de l'opposition occupèrent la tribune à tour de rôle, quelques-uns pendant de longues heures. Enfin, la Chambre put voter, à une majorité écrasante, le passage à la discussion des articles. Le parti de l'indépendance n'en fut nullement découragé. En dépit des chaleurs torrides de l'été, il recommença la série de ses discours interminables. Tous ses membres demandèrent la parole pour discuter le titre du

(1) V. *La Vie Politique à l'Etranger*, 1891, pp. 49 et 50.

(2) Le ministère Szapary avait succédé au ministère Tisza au mois de mars 1890.

(3) V. *La Vie Politique à l'Etranger*, 1891, pp. 50 et 51.

(4) Sur le parti de 1848 et de l'indépendance, voir *La Vie Politique à l'Etranger*, 1890, p. 73.

projet de loi. Ce n'est qu'au bout de trente jours qu'on put, enfin, voter l'article premier qui énonçait le principe que les fonctionnaires municipaux seraient nommés par le Gouvernement. Or, le projet de loi ne contenait pas moins de 279 articles. Le 6 août, les chefs du parti de l'indépendance et du parti de 1848 déclarèrent qu'ils étaient décidés à recommencer la lutte à propos de chaque article, à présenter des amendements sans nombre et à demander le vote nominal sur chaque amendement. Le règlement de la Chambre ne fournissait aucun moyen d'empêcher cette obstruction... Le Gouvernement prit alors le parti de retirer le projet. Il s'en tint au vote de l'article premier... et retira le reste du projet » (1).

Jusqu'à la fin de la session, les hostilités se continuèrent, plus violentes que jamais, entre le Gouvernement et l'opposition. La situation parlementaire devint intolérable, et le ministère dut prononcer la dissolution de la Chambre, le 5 janvier 1892 (2).

Nous renonçons à suivre les obstructionnistes dans les années suivantes (3), et nous interrompons cet historique jusqu'à l'apparition à la Chambre autrichienne, en 1897, de l'obstruction allemande (4), qui ne fut pas sans influence sur les destinées de la Diète hongroise.

II

DE 1897 A 1899 (5)

Au mois de juin 1897, la Chambre autrichienne ayant été ajournée par le comte Badeni, à la suite de l'obstruc-

(1) *La Vie Politique à l'Etranger*, 1891, pp. 52 et 53.

(2) *Ibidem*, pp. 53 et suiv.

(3) V. *R. P. et P.*, t. VIII, 1896, p. 196 ; t. X, p. 197.

(4) V. *supra*, pp. 79 et suiv.

(5) V. *R. P. et P.*, t. XII, 1897, p. 178 ; t. XIV, octobre, p. 214 ;

tion allemande (1), le Gouvernement de Buda-Pesth fut dans l'impossibilité de présenter à la Chambre hongroise le projet de renouvellement du Compromis avec l'Autriche. A sa place, le baron Banffy, chef du cabinet libéral, mit à l'ordre du jour un certain nombre de lois importantes, et en première ligne une loi sur l'introduction du jury. Mais l'exemple des Allemands d'Autriche était tentant pour l'opposition hongroise ; elle se sentit pénétrée d'un renouveau d'ardeur (2). Dans la loi sur le jury, quelques délits de presse de peu d'importance étaient soustraits à cette juridiction ; l'opposition s'empara de cette clause et la présenta comme portant atteinte à la liberté de la presse. C'était une ample matière à obstruction.

Durant deux mois entiers, juin et juillet, on batailla autour de l'article 16, sans sortir de la discussion générale. La clôture n'existant pas dans le règlement de la Chambre hongroise, l'opposition n'était point obligée de recourir à l'obstruction violente pratiquée au Parlement de Vienne. Il suffisait qu'elle mobilisât ses orateurs et que l'un d'eux fût toujours sur la brèche, pour que la discussion continuât. Ni bruit, ni désordre ; de temps en temps, on formulait une interpellation sur un incident quelconque, on demandait un vote par appel nominal, et une séance était gaspillée. La majorité se prêtait à cette manœuvre avec une incroyable patience. Elle ne désertait même pas l'enceinte parlementaire, et se contentait d'aller chercher contre la

t. XVI, 1898, avril, p. 192 ; t. XIX, 1899, janvier, p. 200 ; mars, p. 675 ; t. XX, avril, p. 173. — *Temps*, 1897, 1898 et 1899.

(1) V. *supra*, pp. 82 et 83.

(2) En 1897, l'opposition, à la Chambre hongroise, se composait du parti-peuple ou ancien parti catholique (20 membres) ; du parti national (38 membres), qui réclame une part plus large aux droits de la Hongrie, une armée nationale, la liberté de la presse, la liberté électorale ; du parti radical, ou parti de l'indépendance (50 membres), qui veut la suppression du Compromis entre l'Autriche et la Hongrie. La majorité gouvernementale était constituée par le parti libéral (290 membres).

chaleur un refuge dans les couloirs. Si un vote nécessitait sa présence, elle accourait au premier appel de la sonnette présidentielle.

Puis, la nécessité d'examiner un projet fixant, pour une nouvelle année, la prime d'exportation sur les sucres fit interrompre la discussion de la loi sur le jury. Le projet sur les sucres devait entrer en vigueur le 31 juillet; au risque de provoquer une crise industrielle, l'opposition ne désarma pas. La discussion durait inutilement depuis plusieurs semaines, quand le ministère et la majorité se lassèrent de leur inaction. On apprit que le baron Banffy s'était rendu à Ischl pour consulter l'empereur, et on le disait disposé à des mesures rigoureuses : la clôture allait être proposée à la Chambre. L'opposition eut peur, elle consentit à négocier avec le ministère et à cesser son obstruction.

Au début du mois d'octobre, une loi fut votée par la Chambre hongroise, autorisant le renouvellement pour un an du Compromis avec l'Autriche, à condition que ce renouvellement fût aussi voté par le Parlement autrichien, et non promulgué en vertu du paragraphe 14. Mais, en décembre, le Compromis n'avait pas encore reçu en Autriche de sanction législative, et tout faisait craindre qu'elle ne pût intervenir avant l'expiration de l'année (1). Le cabinet Banffy fut dans l'obligation de demander à la Chambre hongroise le renouvellement pour un an sans condition, afin que la Hongrie ne se trouvât pas, au 1er janvier 1898, dépourvue de toute législation en matière douanière et de circulation fiduciaire (2).

(1) V. *supra*, pp. 88 et suiv.

(2) Le projet prolongeait pour 1898 l'état de choses existant, à moins que, avant la fin de 1897, les lois définitives sur la matière ne fussent promulguées. De plus, si, au 1er mai 1898, aucun arrangement n'était conclu avec l'Autriche, le Cabinet hongrois devait saisir le Parlement d'un projet permettant, à partir du 1er janvier 1899, de créer à la Hongrie un régime douanier indépendant et une circulation fiduciaire autonome.

L'occasion était trop belle pour M. Kossuth (le fils du célèbre dictateur de 1849) et le parti de l'indépendance, qui, depuis trente ans, préconisaient dans leurs programmes l'union purement personnelle avec l'Autriche. Le moment leur sembla favorable, et ils tentèrent de la réaliser. Il suffisait, d'ailleurs, pensaient-ils, d'empêcher le Compromis d'être renouvelé avant son expiration, le 31 décembre. A cette date, le Gouvernement hongrois ne disposant pas d'un paragraphe 14, le renouvellement ne pourrait avoir lieu par voie d'ordonnances, et le régime dualiste prendrait fin, puisqu'il n'aurait plus, en fait, de base légale. S'il essayait de le maintenir, le Cabinet serait acculé à une violation flagrante de la Constitution, à un coup d'Etat qui provoquerait, ils l'espéraient du moins, un mouvement dans le pays vers l'indépendance. L'extrême gauche recourut donc à l'obstruction. En l'absence de la clôture, il lui fut facile de prolonger les débats jusqu'au 31 décembre, et l'année se termina sans que le Compromis eût été voté.

Qu'allait faire le Gouvernement ? L'extrême gauche attendait les ordonnances inconstitutionnelles qui lui permettraient de demander la mise en accusation du cabinet. Mais tous ses calculs furent habilement déjoués par le baron Banffy. Le 3 janvier, le Gouvernement se borna à déclarer que le *statu quo* était provisoirement maintenu, sous sa responsabilité, par décision royale, qu'une loi renouvelant le Compromis serait incessamment votée par la Chambre, et qu'il solliciterait de celle-ci un bill d'indemnité pour les quelques jours pendant lesquels le pays allait se trouver privé de cette loi. L'espoir de l'opposition était déçu, la Chambre n'avait aucune prise sur une décision impériale. Le parti de l'indépendance vit qu'il n'était point approuvé par l'opinion du pays ; l'obstruction, n'ayant plus de raison d'être, cessa, et le Compromis fut régulièrement voté le 7 janvier 1898.

La même manœuvre ne tarda pas cependant à se repro-

duire. L'obstruction sévissait toujours au Parlement de Vienne et le Compromis, qui devait, selon les conventions, être ratifié au mois de mai 1898 par le Reichsrath, était encore en suspens (1). L'opposition hongroise s'empressa de saisir cette occasion nouvelle de réclamer, par tous les moyens, la séparation économique avec l'Autriche.

Du 5 septembre 1898 au 1er mars 1899, soit dans l'espace de six mois, le Parlement hongrois ne vota pas une loi, pas une seule, si on excepte celle portant « consécration législative de la mémoire de la reine Élisabeth » (2). Durant ces longs mois, les séances ne furent remplies que de discours inutiles, d'interpellations illusoires et de votes sur les procès-verbaux, qui, eux-mêmes, ne contenaient absolument rien. Non seulement le Compromis n'était pas discuté, mais aussi le budget, le contingent militaire et les crédits provisoires. En agissant ainsi, l'opposition se proposait de mettre le pays dans l'impossibilité de payer l'impôt, de fournir des recrues, et elle espérait avoir raison, par ce moyen, du cabinet Banffy.

Le 31 décembre approchait ; on allait être privé de toute espèce de législation financière et militaire, et l'on n'avait pas, comme en Autriche, la ressource d'un paragraphe 14. La majorité s'avisa d'un expédient jusqu'alors inédit : ce fut de déclarer, sur la proposition de M. Tisza, qu'elle approuvait par avance les mesures dictatoriales et inconstitutionnelles que le Gouvernement serait peut-être obligé de prendre pour obvier à l'obstruction. Une telle décision était sans valeur ; la majorité prétendait indûment parler au nom du pays, et son acte n'était qu'une mesure de coup d'État. Aussitôt la violence de l'obstruction s'accentua, et il en résulta des tumultes semblables à ceux du Reichsrath autrichien. En outre, une scission se fit dans la majorité : vingt de ses membres refusèrent de suivre

(1) V. *supra*, p. 90.

(2) V. *supra*, p. 90, note.

plus longtemps le baron Banffy dans la voie politique où il voulait les engager ; le président de la Chambre, M. de Szilagyi, et le premier vice-président, M. de Lang, démissionnèrent. Le deuxième vice-président étant malade, le doyen d'âge monta au fauteuil pour faire élire un nouveau bureau. L'obstruction l'en empêcha, et le vieux M. de Madarasz dut, bien malgré lui, garder, pendant deux mois et demi, une présidence dite provisoire.

Pas plus qu'en Autriche (1), le Compromis ne fut voté avant le 31 décembre, et le cabinet assuma la lourde responsabilité de violer la Constitution afin de maintenir quand même le *statu quo*. Le baron Banffy tenta de négocier avec l'opposition ; mais celle-ci déclara qu'elle persisterait dans son obstruction, tant que le cabinet actuel serait au pouvoir. Contraint de céder à la force, il démissionna le 19 février 1899 ; l'obstruction avait gain de cause.

M. de Szell, qui succéda au baron Banffy, reprit les négociations interrompues ; elles aboutirent enfin. Les diverses fractions de la Chambre consentirent à des concessions réciproques, et l'opposition s'engagea à cesser son obstruction. Le 23 février, la paix fut signée entre M. de Szell et les délégués des partis, et, le 1er mars, le nouveau ministère se présenta devant la Diète, qui se remit au travail avec activité. Le 17 mars, furent votés la loi sur le recrutement et le budget provisoire.

La Hongrie paraît délivrée désormais des fâcheux excès de l'obstructionnisme. Sous l'inspiration de ses chefs, le comte Apponyi et M. Horanszky, le parti national, sans l'appui duquel l'extrême gauche eût été impuissante, a fusionné avec la majorité libérale. Ainsi fortifiée, celle-ci est inébranlable (2), et cette union a beaucoup contribué

(1) V. *supra*, p. 91.

(2) Les dernières élections à la Chambre hongroise ont eu lieu en septembre et octobre 1901. A la date du 19 octobre, alors que sur les 413 mandats électoraux 371 étaient pourvus, le parti libéral avait 269 sièges, la fraction indépendante (Kossuth) 78, la fraction radicale-cléricale (Ugron) 11, le parti du peuple (ultramontain) 22. Il y avait, en outre,

à amener l'état de pacification qui règne aujourd'hui dans le monde politique hongrois (1).

C

PROVINCES D'AUTRICHE

Dans l'Empire austro-hongrois, l'obstruction ne s'est pas contentée de jeter le trouble, le désordre et l'incohérence dans les Parlements de Vienne et de Buda-Pesth ; ses ravages se sont encore étendus aux Diètes provinciales de l'Autriche. Il est vrai que ces Diètes et le Reichsrath étant animés par les mêmes passions et les mêmes intérêts, divisés par les mêmes conflits de nationalités, et composés des mêmes hommes, il serait bien difficile que leurs procédés de discussion soient différents.

I

BOHÈME (1894) (2)

En 1890, à la Diète de Prague, la minorité jeune tchèque, qui s'opposait aux Ponctuations de Vienne (3), avait

11 députés n'appartenant à aucun parti, 5 nationalistes et 1 démocrate. — *R. P. et P.*, t. XXX, 1901, novembre, p. 423.

(1) V. cependant la séance tumultueuse du 7 mars dernier, à l'occasion d'une décision de la commission de révision annulant l'élection de M. Galanyi, membre du parti Kossuth. L'extrême gauche empêcha, par ses vociférations, M. de Szell de continuer son discours, et la séance dut être levée. L'incident n'eut pas de suites, et la surexcitation de l'opposition se calma le lendemain, après les explications qui lui furent fournies. *Journal*, 8 et 9 mars 1902. — V. aussi la séance du 10 avril (*Temps*, 12 avril 1902), et celle du 19 avril (*Temps*, 20 avril 1902).

(2) Pour compléter cet historique, v. *infra*, deuxième partie, section I, 3.

(3) Les Ponctuations consistaient dans un ensemble de projets de loi élaborés à Vienne, en 1889 et 1890, à la suite de conférences entre les

réussi, par ses innombrables discours et amendements, à rendre la session presque absolument stérile ; une seule loi avait pu être votée.

En 1894, les Ponctuations étaient encore à l'état de projets, et les Allemands déclarèrent impérieusement par la voix de leur chef, M. de Plener, qu'ils étaient décidés à en finir et qu'ils exigeaient au moins l'adoption dans cette session du projet concernant la création d'un nouveau tribunal, ou loi Trautenau. Les Jeunes Tchèques répondirent en annonçant la reprise de leurs hostilités. L'objet principal de la session étant le vote du budget, il suffisait, pensaient-ils, d'en éterniser les débats pour que la loi Trautenau ne pût être mise à l'ordre du jour. Ils informèrent loyalement le prince Georges de Lobkovic, président de la Diète, qu'ils n'entendaient pas s'opposer au vote

partis où s'étaient rendus MM. Rieger, Reskaumann et Monus, chefs des Vieux Tchèques. Ces Ponctuations acceptaient toutes les exigences des Allemands : division de la Haute-Cour de justice de Prague entre Allemands et Tchèques, division pareille du Conseil supérieur de l'instruction publique et du Conseil de l'agriculture, révocation des ordonnances du ministre de la justice, prescrivant que tous les magistrats de Bohême devaient connaître les deux langues du pays, nouvelle répartition des arrondissements et création de tribunaux exclusivement allemands sur les territoires mixtes. Aucune modification dans la Constitution du pays ne serait possible sans le consentement de la curie de chaque pays, ce qui constituait pour les aristocrates une prérogative injustifiée, leur permettant de conserver à jamais leur prépondérance. De plus, il n'était pas question de la Moravie et de la Silésie ; ces pays devaient rester sous l'hégémonie allemande.

Les chefs Vieux Tchèques avaient cédé aux prétentions draconiennes des Allemands, abandonnant non seulement le droit d'Etat de la Bohême, mais encore l'indivisibilité du pays et le droit d'égalité de la langue tchèque. L'acceptation des Ponctuations fut la ruine du parti des Vieux Tchèques. Aux élections de mars 1891, pour le Parlement de Vienne, sur 40 élus, ils ne furent que deux. Tous les autres étaient des Jeunes Tchèques intransigeants. Cf. *R. P. et P.*, t. VII, 1896, pp. 117 et 118 ; v. *supra*, p. 80, note 2 ; v. aussi *Revue Générale d'Administration*, 1890, t. I, pp. 226 à 229 ; *La Vie Politique à l'Etranger*, 1890, pp. 54 et suiv., 1891, p. 38.

du budget, mais seulement à la discussion du projet gouvernemental. Leur obstruction dilatoire commença aussitôt et, le 15 mai, il fut évident que la loi Trautenau ne pourrait être abordée. La session devait, en effet, se terminer le 21 mai : le budget n'était pas encore à moitié discuté, et la Constitution interdisait formellement d'en interrompre les débats. La majorité allemande, ainsi jouée, recourut à un coup de force. A la fin de la séance du 15 mai, le président annonça qu'il mettrait la loi Trautenau à l'ordre du jour de la séance du 17. Les Jeunes Tchèques protestèrent contre cette atteinte à la Constitution, mais le président resta inflexible, et la séance fut levée au milieu du vacarme.

Le surlendemain, Jeunes Tchèques et Vieux Tchèques essayèrent d'abord, en se retirant, d'abaisser le nombre des présents au-dessous du chiffre de 100 membres prescrit pour le *quorum*; mais leur manœuvre échoua, et le président ouvrit la séance avec 113 membres. Les Tchèques rentrèrent dans la salle, accueillis par les sourires ironiques des Allemands, à qui le Dr Engel déclara : « Nous avons fait ce que nous avons pu, nous verrons qui de nous rirons les derniers. » Un silence profond s'établit ; M. de Kucre supplie une dernière fois le président de ne pas violer la loi ; le président répond qu'il s'en tient à l'ordre du jour, refuse la parole à M. de Hérold et la donne au rapporteur de la loi Trautenau, M. Funke. « Alors, la tempête éclate, un vacarme épouvantable s'élève des bancs des Jeunes Tchèques. Tous autres moyens étant épuisés, la minorité oppose la violence à la violence de la majorité. En vain, le président agite sa cloche, on n'en perçoit même pas le son. Le rapporteur essaie de souffler son rapport aux sténographes qui n'en entendent rien. Enfin, après une demi-heure de tapage infernal, le président descend de la tribune sans même pouvoir dire que la séance est suspendue. La loi Trautenau était ensevelie » (1).

(1) Bourlier, *R. P. et P.*, t, VII, 1896, janvier, p. 119.

La session fut close le 19 mai ; c'était pour l'obstruction un triomphe éclatant.

II

AUTRES PROVINCES D'AUTRICHE

Parmi les autres provinces d'Autriche, il n'en est pas une dont la Diète ait échappé à l'épidémie obstructionniste ; et il n'est pas non plus d'année parlementaire où l'on ne puisse relever, dans l'une ou l'autre de ces Diètes, une crise plus ou moins grave. Il nous est impossible de les passer toutes en revue : dans chacune d'elles, nous retrouverions d'ailleurs les mêmes phénomènes, le même défaut de sens politique et la même confusion. Nous avons dû nous contenter de relever quelques faits particulièrement significatifs, que nous rapporterons, à titre d'exemples, lors de notre étude des formes de l'obstruction (1).

(1) V. *infra*, deuxième partie, section I, 3 ; section II, 1.

CHAPITRE IV

L'Obstruction en Belgique

1895-1902 (1)

Les origines de l'obstruction à la Chambre des Représentants de Belgique ne remontent guère plus haut que 1895, et c'est le parti socialiste qui assuma la lourde responsabilité de son introduction.

Le 26 juin 1895, s'ouvrit la discussion sur la question urgente du Congo (2). Elle devait être terminée le lendemain, sous peine de graves embarras. Pour ne pas retarder le vote, les divers partis (3) s'abstinrent de prendre part à la discussion ou ne se firent représenter que par un orateur. Seuls, les socialistes se succédaient sans relâche à la tribune. La discussion semblait épuisée, lorsque l'un d'eux se mit à lire, avec une lenteur calculée, des documents connus de tous et presque étrangers au débat. La manœuvre obstructionniste était trop manifeste ; aussi la Chambre prononça-t-elle la clôture de la discussion, malgré une demande de parole émanée de M. Anseele. Ainsi éconduit, celui-ci protesta d'abord, puis adopta le parti de

(1) Pour compléter cet historique, voir *infra*, deuxième partie, section I, 3 ; section II, 1 ; section III, 1, chap. I.

(2) V. Sentupéry, *op. cit.*, t. II, supplément, p. 30.

(3) Sur les partis à la Chambre belge, en 1892, voir Sentupéry, *op. cit.*, t. I, pp. 418 et suiv. ; en 1896, *ibid.*, t. II, supplément, pp. 33 et 34.

quitter la salle, suivi de tous ses amis. Le projet fut ensuite voté (1).

L'obstruction des socialistes persista en 1896, et si bien qu'on fut obligé d'opérer une réforme sévère du règlement, le 29 janvier 1897 (2). Les pénalités disciplinaires furent aggravées, mais cette réforme n'empêcha nullement les socialistes d'employer, en cette même année 1897, des moyens identiques d'opposition contre un projet de loi qui réorganisait la garde civique (3). La majorité recourut de nouveau à la clôture ; puis, le Gouvernement modifia les parties essentielles du projet, qui déplaisait à presque tous les partis de la Chambre, et les socialistes abandonnèrent d'eux-mêmes leur obstruction (4). Ils ne devaient pas tarder longtemps à la reprendre.

Au mois de juin 1899, le ministère Van den Peereboom déposa un projet de loi électorale qui organisait la représentation proportionnelle, mais sur des bases ridiculement restreintes (5). La gauche socialiste entra aussitôt en campagne, et son opposition prit une telle violence, que le ministère fut contraint de s'avouer vaincu et de promettre, le 30 juin, des modifications à son projet primitif (6).

(1) *R. du D. P.*, t. VI, 1896, p. 160.

(2) V. *infra*, deuxième partie, section III, 1, chap. I ; 2, chap. II.

(3) V. *infra*, deuxième partie, section I, 3.

(4) La loi sur la garde civique est du 9 septembre 1897. V. *Annuaire*, t. XXVII, 1898, pp. 547 et suiv. ; *R. P. P.*, t. XIII, 1897, septembre, p. 630 ; *R. du D. P.*, t. XI, 1899, p. 482.

(5) Ce projet maintenait l'ancien système de l'élection à la majorité absolue dans tous les arrondissements élisant moins de six représentants et de trois sénateurs. Il n'appliquait la représentation proportionnelle qu'aux arrondissements de Bruxelles, Anvers, Gand, Liège, Charleroi, Mons et Louvain, qui élisaient ensemble 69 députés sur 152. *R. du D. P.*, t. XIII, 1900, p. 150.

(6) Compte-rendu analytique de la fin de la séance du 27 juin publié par la Chambre : « Budget des chemins de fer. — Reprise de la discussion générale : M. Renkin s'efforce de se faire entendre au milieu d'un vacarme assourdissant. M. Furnémont s'installe au pied de la tribune

Il proposait de fixer au 8 juillet le débat sur la réforme, et l'opposition combattait l'urgence, moins dans un but d'obstruction que pour éveiller par ses discours l'attention du pays, quand un incident fâcheux se produisit, qui amena une nouvelle crise. Comme les socialistes critiquaient une mesure d'ordre prise par la Questure, un questeur leur répondit : « Nous la soutiendrons, que cela vous plaise ou ne vous plaise pas. » D'une seule voix, les députés ouvriers ripostèrent : « Ah ! c'est ainsi ? Eh bien ! on ne travaillera plus ici. » Aussitôt, inaugurant le vacarme, ils se mirent « à frapper sur leurs pupitres, à couvrir la voix des orateurs, de clameurs d'abord, puis d'invectives, de coups de sifflet, finalement du chant de *la Marseillaise*. Le bureau couvert suspendit la séance : il se trouva, à la reprise, en face de la même obstruction par le tapage, devenue une véritable émeute, et il se retira impuissant à la dompter » (1). Les chefs de l'opposition eux-mêmes, navrés de la tournure que prenaient les choses, sous la seule impulsion des députés ouvriers, leur demandaient « de substituer tout au moins l'obstruction par le langage articulé à celle des cris d'assaut et des martelages de pupitres. Rien n'y fit. Après de vaines tentatives de conciliation, le boucan recommença le lendemain : la gauche

et parle en même temps que l'orateur. Le tumulte ne permet pas de saisir un seul mot des paroles de M. Renkin qui continue néanmoins ; sa voix est couverte par la *Marseillaise* chantée sur les bancs socialistes et par le claquement perpétuel des pupitres. M. Hubert, rapporteur du budget des chemins de fer, s'approche de la tribune pour essayer d'entendre M. Renkin. La gauche socialiste chante : *O'Van den Peereboom !* Le claquement des pupitres continue. M. Hubin siffle en faisant claquer son pupitre. M. Cavrot crie : A bas la calotte ! M. Furnémont crie : A bas les voleurs ! M. Destrée crie : Démission ! et la gauche socialiste reprend en chœur : Démission ! M. Renkin continue à parler au milieu du vacarme. Cris de : A bas le Ministère ! A bas les domestiqués ! M. Vandervelde lance deux boules de papier vers M. le Président. » *R. du D. P.*, t. XIII, 1900, p. 151.

(1) Lorand, *R. P. et P.*, t. XXI, 1899, août, p. 405.

chantait l'*O' Van den Peereboom*, et employait des sifflets à roulette, des clarinettes et autres instruments de musique pour empêcher tout débat » (1). L'obstruction était maîtresse de la Chambre; la droite et le Gouvernement ne purent même pas tenter un essai de résistance.

L'agitation gagnait la rue, des barricades s'élevaient, l'émeute menaçait de dégénérer en révolution. Le ministère eut peur et capitula. Il retira virtuellement son projet de loi électorale, en proposant de le renvoyer à une commission de quinze membres élus par la Chambre. Cette commission adopta la représentation proportionnelle sur des bases beaucoup plus larges que celles proposées par le Gouvernement. Le projet Van der Peereboom était repoussé, le ministère démissionna.

Il fut remplacé par un cabinet de Smet de Nayer, qui déposa, le 12 septembre, le nouveau projet de représentation proportionnelle. Les socialistes réclamaient des réformes bien plus radicales, et le projet du Gouvernement était loin de les satisfaire. Ils persistèrent dans leur opposition ; mais, abandonnant l'obstruction violente, ils se contentèrent d'une obstruction « parlementaire » et des moyens classiques pour allonger indéfiniment les discussions. Malgré tout, le projet du Gouvernement fut adopté par la Chambre, le 24 novembre 1899 (2). Puis, la Chambre jouit, pendant un an et demi, d'un calme relatif.

Au mois de juillet 1901, à la fin d'une longue et stérile session, le ministère s'avisa tout à coup de déposer un projet de réforme militaire dont il demanda le vote immédiat.

Or, ce projet ne satisfaisait personne, et moins que quiconque les diverses fractions de l'opposition. Celle-ci

(1) *Ibidem*.

(2) Cette loi porte la date du 29 décembre 1899. V. *Annuaire*, t. XXIX, 1900, pp. 463 et suiv.

trouva déplacée la hâte du Gouvernement et prétendit s'opposer à ce qu'il réduisît les débâts à une simple formalité. Elle proposa donc que la discussion fût renvoyée au 15 octobre suivant, afin qu'on pût lui donner toute l'ampleur convenable. Le Gouvernement et la majorité s'y refusèrent, la gauche décida « de recourir à l'obstruction, c'est-à-dire de se réfugier dans le maquis de la procédure parlementaire et de la stratégie règlementaire » (1).

Mais, à la séance du 30 juillet, M. Tack, doyen de la Chambre, qui présidait, refusa de mettre aux voix, comme contraire au règlement, une motion d'ajournement de M. Buyl, basée sur le petit nombre des députés présents. Poussés à bout, les membres de la gauche se révoltèrent et organisèrent un tapage infernal qui ne discontinua pas pendant plus de deux heures (2), « les députés socialistes battant le couvercle de leur pupitre à l'aide de toutes sortes d'objets, voire avec le couvercle lui-même bientôt réduit en miettes, M. Tack agitant la sonnette et n'ajoutant qu'une variante au tumulte. C'est *la Marseillaise* qui éclate en chœur, puis le chant de *l'Internationale*, puis *le Chant des Gueux* et *la Carmagnole*, avec accompagnement rythmé d'une batterie de pupitres. Deux députés, Hubin et Callevœrt, ont apporté des trompettes stridentes dont ils soufflent avec entrain. Le tumulte est à son comble. Et, pendant tout ce temps, M. Liebaert (ministre de la guerre), qui a succédé à M. Cousebant pour faire une lecture, poursuit imperturbablement le fil de son discours dont personne ne saisit un mot. A midi et demi, le président voulant lever la séance, M. Vandervelde réclame la parole pour un rappel au règlement. Comme on lui refuse

(1) *Temps*, 2 août 1901.

(2) Les membres de la gauche libérale, désapprouvant la violence de leurs collègues socialistes, quittèrent la salle. Le 11 juillet, dans une réunion des gauches parlementaires, ils avaient déjà répudié énergiquement l'appel à l'obstruction violente, comme « contraire à l'intérêt de la démocratie ». *Temps*, 13 juillet 1901.

la parole, MM. Furnémont et Van Langendonck bondissent au bureau où le premier veut s'emparer de la sonnette, le second des papiers présidentiels. On parvient, non sans lutte, à les entraîner et la séance est levée jusqu'à l'après-midi » (1).

Le Gouvernement eut d'abord l'intention de sévir ; il requit l'intervention du parquet, et le président de la Chambre déposa entre les mains du procureur général et du procureur du roi une plainte contre MM. Furnémont et Van Langendonck pour menaces et outrages. Mais ces velléités d'énergie se calmèrent bientôt. La séance de l'après-midi, à peine ouverte, fut suspendue, afin que les divers groupes s'entendissent sur la conduite à tenir. Contrairement à ses premières intentions, la majorité de la droite décida d'accepter une nouvelle motion présentée par M. Huysmans, ajournant la discussion du projet militaire. Même il fut convenu qu'on ne dirait mot des scandales du matin, qu'ils seraient nuls et non avenus. Les socialistes et l'obstruction pouvaient s'enorgueillir d'une nouvelle victoire.

Aux mois de novembre et décembre suivants, le projet militaire fut de nouveau l'occasion de tumultes et de désordres. Il aboutit cependant, mais à demi par surprise, la droite ayant profité d'une retraite générale de l'opposition (2), dans la séance du 13 décembre, pour voter au galop la plupart des nombreux articles dont on n'avait pas encore abordé l'examen. Elle n'était même pas en nombre

(1) *Temps*, 1er août 1901.

(2) Celle-ci entendait ainsi protester contre une violation du règlement commise par la majorité. Le Gouvernement prétendait faire voter des amendements d'urgence et sans examen. La gauche demanda que ces amendements fussent soumis à l'impression préalable ou renvoyés à la Commission, ce qui n'était que l'observation stricte du règlement. Cette réclamation fut pourtant repoussée par 69 voix contre 46. *Temps*, 14 décembre 1901.

suffisant pour que le *quorum* fut atteint (1), et son vote constituait une illégalité flagrante. Néanmoins, la gauche se contenta d'élever, le lendemain, une protestation assez anodine (2), et le projet fut adopté définitivement quelques jours après.

Du reste, le ministère de Smet de Nayer ne semble pas être arrivé au bout de ses peines. Les difficultés s'accumulent sur sa route et sa politique, en butte à l'hostilité sans merci du parti socialiste, paraît destinée à subir le même sort que celle du précédent cabinet Van den Peereboom. Au mois de janvier dernier, la discussion de l'interpellation Neujean, sur le retrait du budget des dotations (3), déchaîna à la Chambre des Représentants d'effroyables orages (4) ; et l'on se demanda ce que réservaient au Gouvernement les débats sur la réforme électorale.

Les socialistes se déclarèrent disposés aux pires extrémités pour obtenir de la Chambre le vote du suffrage universel (5), et ils entreprirent, dans ce but, une campagne

(1) La majorité absolue était de 76, et les membres de la droite n'étaient que 69.

(2) *Temps*, 15 décembre 1901.

(3) Ce budget avait été retiré par le Gouvernement sous le prétexte qu'un de ses articles relatif au libre parcours des députés et sénateurs sur les chemins de fer de l'Etat était inconstitutionnel.

(4) A la séance du 14 janvier 1902, M. Wœste eut le malheur de qualifier de « vote de hasard » une décision de la Chambre sur le budget des dotations. « Il n'en faut pas davantage pour déchaîner le bruit. Le président joue du gong désespérément. Le tapage s'accentue. Il faut suspendre la séance. Et, quand on la reprend, elle est si houleuse qu'il faut la lever sans que M. Wœste ait réussi à placer un mot. Et l'extrême gauche se retire au cri de : « A bas la calotte ! Vive le suffrage universel ! » *Temps*, 16 janvier 1902. — La séance du lendemain vit se renouler les mêmes scènes de violence ; elle dut être levée par suite du défaut de *quorum*, et les socialistes quittèrent la salle, au chant de la *Marseillaise*. *Temps*, 17 et 18 janvier 1902. V. aussi la séance du 30 janvier, *Temps*, 1er février 1902.

(5) Dans une réunion tenue au mois de novembre 1901, l'un d'eux s'écria : « Le suffrage universel entrera à la Chambre par la porte ou par

acharnée. Ses résultats se manifestèrent déjà lors des premières séances de la session, à la fin du mois de novembre 1901. Par la voix de son chef, M. Vandervelde, et de M. Furnémont, l'extrême gauche menaça le Gouvernement et la majorité de s'opposer par l'obstruction au vote du budget des voies et moyens, s'ils ne s'engageaient pas, en retour, à lui donner le suffrage universel (1). M. de Smet de Nayer et le chef de la droite, M. Wœste, relevèrent crânement cette déclaration de guerre, la discussion devint houleuse, et les esprits surexcités ne se calmèrent, le lendemain, qu'après une déclaration de M. Neujean, appuyée par M. Liefmans, au nom des libéraux :

« Certainement, dit M. Neujean, nous comprenons l'urgence d'une solution à la question du suffrage universel. Nous admettons même que l'opposition puisse avoir recours à l'obstruction et au refus de voter les budgets. Mais le budget des voies et moyens est un des rouages essentiels de la machine administrative. Il doit passer avant le 31 décembre, sous peine d'arrêter la marche des affaires du pays. Qu'on le laisse voter et qu'on discute immédiatement après la réforme électorale » (2).

M. de Smet de Nayer abonda dans ce sens. Le Gouvernement était prêt à mettre en discussion la loi sur la réforme à appliquer aux élections communales et provinciales. Rien n'empêchait que les socialites profitassent de l'occasion pour placer leur motion de révision et leur débat sur le suffrage universel. Mais avant tout devait passer le budget des voies et moyens. MM. Delporte et Vandervelde adhérèrent à cette proposition, au nom des socia-

les fenêtres, et ceux qui lui résisteront devront sortir par la porte ou par les fenêtres ! »

(1) « M. Furnémont s'écrie : « Si vous ne nous donnez pas le suffrage universel, vous ne voterez pas vos budgets ! » Et toute l'extrême gauche d'adhérer, en accentuant la menace d'un commencement de tapage infernal. » *Temps*, 30 novembre 1901.

(2) *Temps*, 1er décembre 1901.

listes, et la Chambre adopta de régler l'ordre du jour comme le demandait le Gouvernement (1).

La discussion de la réforme communale et provinciale s'ouvrit le 11 février (2). Elle se poursuivit d'abord sans trop d'incidents ; mais les groupes libéraux et socialistes décidèrent, le 5 mars, de déposer une proposition de révision des articles constitutionnels relatifs à l'élection de la Chambre et du Sénat (3).

Le 13 mars, une parole de M. de Smet, qui accusa les socialistes d'employer « des arguments de détrousseurs de grand chemin », déchaîna un effroyable tumulte. La séance fut levée, et les huissiers durent protéger la sortie de la droite contre la colère des membres de la gauche (4).

Le 20 mars, la proposition de révision fut déposée par M. Vandervelde et, le lendemain, l'extrême gauche menaça le Gouvernement de s'opposer au vote du budget (5). Puis, l'agitation continua dans le pays, la situation se tendit de plus en plus, et la reprise de l'obstruction sembla n'être plus qu'une question de jours. Ce fut presque la révolution qui survint. Il ne nous appartient pas de raconter les tragiques évènements de ces dernières semaines. La proposition de révision fut repoussée, le 18 avril, par la Chambre des Représentants, à la majorité de 20 voix sur 108 votants (6), et l'avenir est encore bien sombre.

(1) *Temps*, 30 novembre et 1er décembre 1901.

(2) *Journal*, 12 et 13 février 1902; *Temps*, 14 février.

(3) *Temps*, 6 et 10 mars 1902.

(4) *Temps*, 15 et 16 mars 1902.

(5) *Temps*, 21 et 23 mars 1902.

(6) *Temps*, 19 et 20 avril 1902.

CHAPITRE V

L'Obstruction en Grèce (1)

L'obstruction pratiquée à la Chambre grecque présente les mêmes caractères endémiques que nous avons déjà relevés à la Chambre des Représentants des États-Unis (2). Partout ailleurs, même en Autriche, elle apparaît comme un phénomène violent et inaccoutumé, aux époques de crise et pour des raisons bien définies. En Grèce, au contraire, comme aux États-Unis, son emploi fait partie des habitudes parlementaires courantes, et c'est à peu près le seul moyen pour les minorités helléniques de se faire entendre. Cet état de choses particulier, qui résulte de la situation politique elle-même, de l'organisation des partis (3) et de leur position respective vis-à-vis du ministère, nous est très explicitement décrit et analysé par M. Saripolos, de la façon suivante :

« L'obstruction parlementaire chez nous, plus que partout ailleurs, devient une pratique, sinon permise, au moins excusable. La tyrannie des majorités attachées aveuglément à leurs chefs, « des majorités à tout faire »,

(1) Voir *R. P. et P.*, t. VIII, 1896, juin, p. 721; t. XXIX, 1901, juillet, p. 194. — *R. du D. P.*, t. 15, 1901, p. 508. — *Temps*, 8 avril 1900, 6 janvier, 1er février, 10 décembre 1901. — *Journal des Débats*, 5 février 1902.

(2) V. *supra*, pp. 73 et 74.

(3) Sur ces partis, voir Sentupéry, *op. cit.*, t. II, pp. 42 et suiv. ; supplément, pp. 49 et suiv.

comme on dit ailleurs, engendre l'anarchie des minorités. Le contrôle du Gouvernement par l'opposition ne peut pas se faire par des discours persuasifs, entraînant un vote de défiance grâce à un déplacement des voix dans la Chambre ; car les députés, liés par des contrats *do ut des* avec leurs chefs, ne sauraient que très difficilement rompre les pactes et les abandonner. La minorité n'a qu'une seule arme à sa disposition contre le Gouvernement, une arme anormale et condamnable en soi, l'obstruction, la κωλυσιεργια: on harcelle le Gouvernement, on le réduit à l'impuissance législative, tout comme les députés gouvernementaux le réduisent à l'impuissance et à l'anarchie administrative pour satisfaire leurs intérêts électoraux. Une double impossibilité de légiférer et de gouverner caractérise souvent notre régime politique et parlementaire. La κωλυσιεργια se fait par des questions sans nombre qu'on adresse aux ministres (appelées : interpellations, επερωτησεις, à tort, car elles ne se traduisent presque jamais par un vote parlementaire ; l'opposition en sent l'inutilité pour les raisons ci-dessus indiquées : la trop grande stabilité de la majorité) ; elle se fait encore par des discours où l'on ne parle souvent pas de la question qui a l'air de faire l'objet du discours. On fait de l'obstruction en soulevant la question de l'absence du *quorum;* un seul membre de l'opposition provoque un scrutin sur cette question, l'opposition tout entière se retire, la moitié plus un des députés ne sont pas présents, on lève la séance (1). Ces pratiques de certains partis de l'opposition sont certainement condamnables, encore qu'il faille reconnaître qu'il y a des cas, chez nous surtout, où l'obstruction est une nécessité impérieuse, étant la seule arme efficace entre les mains de l'opposition » (2).

(1) Cette manœuvre vient encore d'être employée, d'ailleurs, sans succès, à la séance du 3 février 1902. — *Journal des Débats*, 5 février 1902.

(2) N. Saripolos, *R. du D. P.*, t. XV, 1901, p. 508. V. aussi le *Petit Temps* du 8 mars 1902.

En présence des abus qu'elle a occasionnés, on a souvent songé à réformer le règlement de la Chambre (1) : mais aucune tentative dans ce sens n'a encore été faite, et la session actuelle se trouve exposée aux mêmes difficultés que les précédentes. Déjà, le 3 février dernier, l'opposition, prétendant que le cabinet était inconstitutionnel, s'est abstenue de répondre à l'appel, afin d'empêcher que le *quorum* fût atteint. Cette manœuvre a échoué, mais elle était d'un bien mauvais présage, et l'on répandit même le bruit d'une dissolution prochaine du Parlement (2).

Depuis, l'obstruction a naturellement continué, entravant tous les travaux de la Chambre. Le 29 mars, la majorité s'avisa de la combattre par une mesure tout au moins irrégulière. Elle décida que la séance du vendredi, 28 mars, qui avait duré jusqu'au samedi, à six heures du matin, par suite des manœuvres de l'opposition, serait reprise le samedi à quatre heures du soir, mais qu'elle ne serait que la continuation de la séance suspendue. On espérait de cette façon empêcher l'opposition d'interpeller sur des questions non à l'ordre du jour. Les députés des diverses oppositions se réunirent et protestèrent contre cette décision qui, selon eux, violait la liberté de la parole. Ils prirent l'engagement de démissionner en bloc, et M. Delyannis déposa, en effet, dès l'ouverture de la séance du samedi, les démissions collectives de tous les membres de l'opposition (3). Mais ces velléités de révolte durèrent peu ; après les explications du Gouvernement, les députés delyannistes trouvèrent plus sûr et plus profitable de s'en tenir à leur tactique d'obstruction, et, le lundi suivant, ils reprirent leurs sièges à la Chambre.

(1) *R. P. et P.*, t. XXIX, 1901, juillet, p. 194; *Annuaire*, t. XIX, 1890, p. 862; *R. du D. P.*, *loc. cit.*

(2) *Journal des Débats*, 5 février 1902. V. surtout le *Temps* du 8 mars 1902.

(3) *Temps*, 31 mars 1902.

CHAPITRE VI

L'Obstruction en Allemagne

1900-1902 (1)

L'obstruction demeura longtemps inconnue à la Chambre des Députés, ou *Reichstag*, de l'Empire allemand. Elle n'apparut qu'en 1900, lorsque fut déposée la loi Heinze (2); mais elle fut renouvelée, l'année suivante, contre un projet concernant l'impôt sur les eaux-de-vie, et le Gouvernement se trouve aujourd'hui aux prises avec une tentative nouvelle, à propos des tarifs douaniers.

Le centre et la droite (3) s'étaient coalisés pour sou-

(1) Pour compléter cet historique, v. *infra*, deuxième partie, section III, 1, chap. IV.

(2) « Heinze était le nom d'un souteneur, héros d'un procès à sensation qui avait fait apparaître sous un jour particulièrement inquiétant les mœurs des bas-fonds du monde berlinois. L'empereur estima qu'il était urgent de faire appel à la législation pour opposer une digue au flot montant de l'immoralité. Telle a été l'origine du projet dénommé couramment « Loi Heinze », ce qui a fait croire à quelques publicistes étrangers que ledit Heinze était un membre du Reichstag, auteur de la proposition. » *Journal des Débats*, mars 1900.

(3) Le centre ou parti catholique comprend 102 membres; la droite est formée par les conservateurs, au nombre de 50; la gauche se compose de 21 conservateurs-libéraux, 49 nationaux-libéraux, 55 socialistes, et de nombreux petits partis (antisémites, polonais, parti du peuple, union libérale, groupe de réforme sociale, etc...). Sur l'émiettement de ces partis, voir de Monès del Pujol, *Le Chancelier de l'Empire Allemand*, pp. 174 et 175. — V. aussi Sentupéry *op. cit.*, t. I, pp. 109 et suiv., t. II, supplément, pp. 7 et suiv.

tenir la loi Heinze. Or, parmi les mesures proposées, certaines, sous couleur de refréner la licence et l'immoralité publiques, restreignaient singulièrement la liberté indispensable à la littérature et aux beaux-arts. Appuyée sur l'opinion presque unanime des milieux intellectuels du pays, la gauche résolut de s'opposer, par tous les moyens, au vote de ces mesures. En effet, quand la loi fut sur le point d'aboutir, comme la majorité, obstinément sourde à toute réclamation, refusait d'atténuer la rigueur du projet, l'opposition adopta l'expédient suprême, l'obstruction, et tous les procédés dilatoires ou tumultueux que, si souvent et un peu partout, nous avons vus à l'œuvre. La discussion devint impossible, et la lutte se termina avant Pâques par une victoire provisoire de la gauche et de sa tactique. Le 1er avril approchait, le budget devait être voté avant cette date (1), et il était impossible de prévoir à quelle époque se terminerait la discussion de la loi Heinze. Le comte Ballestrem, président, fut obligé de retirer spontanément cette loi de l'ordre du jour ; l'examen en fut ajourné jusqu'à la rentrée des vacances de Pâques.

A l'époque fixée, le 17 mai, débats et obstruction reprirent de plus belle. La gauche avait tenté d'obtenir un nouvel ajournement jusqu'après les vacances de la Pentecôte, au mois de juin, mais le comte Ballestrem, soutenu par la majorité, avait renversé ce projet par une sorte de coup d'État parlementaire, en fixant lui-même l'ordre du jour, sans le concours du comité des doyens de groupes *(seniorenconvent)* (2). La loi Heinze avait été déposée par le

(1) L'expédient des douzièmes provisoires n'existe pas en Allemagne ; en sorte que le budget entier doit être voté avant le commencement de l'année budgétaire, le 1er avril.

(2) Ce comité, élu par les diverses fractions de la Chambre, n'est pas, il est vrai, prévu par le règlement. Son existence n'est consacrée que par une vieille coutume religieusement respectée. Son rôle est de déterminer le nombre proportionnel de membres revenant à chaque groupe politique au sein des commissions, de fixer l'ordre du jour et d'assurer l'expédition régulière des affaires.

Gouvernement sous le titre de : « Loi concernant les modifications à apporter au Code pénal. » Il était donc possible d'élaborer à son occasion des contre-projets et amendements se rattachant aux plus hétérogènes des éléments qui composent la législation pénale. Les socialistes en profitèrent largement. Un nombre immense de propositions était déjà déposé ; ils en présentèrent trois fois plus, tout en continuant d'user du tumulte et de toutes les manœuvres accoutumées. Les séances n'étaient remplies que de discours et d'appels nominaux.

En désespoir de cause, la majorité s'avoua vaincue. Un compromis fut négocié entre les partis ; la droite et le centre abandonnèrent les articles du projet concernant l'art et menaçant la liberté intellectuelle. En retour, la gauche s'engagea à laisser passer le reste de la loi Heinze, devenue loi Hompesch. Celle-ci fut présentée le 23 mai et adoptée séance tenante (1).

Au mois de mai 1901, parmi les projets de loi que le Reichstag était appelé à voter, avant son ajournement jusqu'au mois de novembre, s'en trouvait un qui remaniait la loi concernant l'impôt sur les eaux-de-vie. Celle-ci expirait le 1er octobre, et le projet destiné à la remplacer à cette date devait procurer aux agrariens (2) de nombreux avantages. C'est pourquoi la majorité agrarienne du Reichstag mit tout en œuvre, pendant les derniers jours de la session, pour réunir le *quorum* indispensable. Mais, de leur côté, les libéraux et les socialistes vinrent aux séances le moins nombreux possible, de façon qu au dernier moment la loi ne pût être adoptée.

(1) V. le *Temps* et le *Journal des Débats* du 14 au 26 mai 1900 ; *R. P. et P.*, t. XXIV, 1900, mai, p. 520 ; t. XXV, septembre, p. 612. — L'irritation fut si grande dans certains milieux gouvernementaux, à la suite de cette obstruction, que certains envisagèrent un moment la possibilité d'une intervention de l'empereur hostile au régime parlementaire. *Journal des Débats* du 22 mai 1900.

(2) Les agrariens sont les grands propriétaires conservateurs, protectionnistes à outrance.

Cette fois encore, l'opposition eut le dessus. Lors des derniers votes décisifs, l'absence de la gauche tout entière fit qu'il manqua quelques voix, et, finalement, une seule voix, à la séance du 15 mai, pour que le *quorum* fût atteint. Le Chancelier de l'Empire, présent à la séance, refusa de laisser recommencer une dernière fois les débats et donna lecture du décret qui prononçait la clôture de la session (1).

Le Reichstag fut convoqué de nouveau le 26 novembre, pour discuter un projet de nouveau tarif douanier. La reprise de l'obstruction paraissait probable, et, dans l'état des choses, sa victoire était assurée. La majorité agrarienne essaya de la prévenir en proposant de modifier le règlement du Reichstag, mais le président Ballestrem et le centre catholique déclarèrent qu'ils ne s'associeraient pas à cette tentative ; elle fut abandonnée (2). L'examen du projet commença le 2 décembre, et la discussion en première lecture se termina, après neuf longues séances, par le renvoi à une commission, ce qui équivalait à la prise en considération. L'obstruction redoutée ne s'était donc pas produite, mais cette première victoire n'assurait pas au Gouvernement un succès définitif. Les difficultés surgirent, en effet, dès la réunion de la commission. Les membres de la minorité libérale et socialiste retardèrent d'abord ses travaux par tous les moyens ; des incidents très vifs se produisirent, et quelques conservateurs envisagèrent, pour en finir, l'éventualité de démissionner et de proposer au Reichstag de discuter les tarifs douaniers en séances plénières. Il est bon de faire observer que cette solution n'aurait supprimé aucune difficulté, car les socialistes étaient déterminés à une obstruction acharnée, lors de la discussion en deuxième lecture. Ils avaient l'intention de demander l'appel nominal pour chacun des articles du projet, et l'on a calculé que ces appels nominaux exi-

(1) *Temps*, 17 mai 1901; *R. P. et P.*, t. XXIX, 1901, septembre, p. 599.
(2) *Temps*, 20 août et 27 novembre 1901.

geraient environ 470 heures, nécessitant, à raison de six heures par séance, 80 séances (1).

Puis, la situation se modifia de façon singulière. En déposant son projet de nouveaux tarifs douaniers, le Chancelier de l'Empire, M. de Bulow, avait espéré donner satisfaction au parti agrarien. Mais celui-ci se montra bientôt d'une exigence telle, ses prétentions devinrent si excessives, que les groupes de gauche, progressistes, radicaux et socialistes, se trouvèrent fatalement amenés à prêter leur appui loyal au Gouvernement, représenté dans la commission par M. de Posadowski, Secrétaire d'État à l'Office de l'Intérieur, contre la coalition agrarienne. Aussitôt, l'obstruction se fit conservatrice, et les grands propriétaires, obstinément irréductibles, ne cherchèrent plus qu'à soulever des conflits sans nombre, avec une complète indifférence « de l'ébranlement du trône et du renversement d'un gouvernement par l'autre » (2). En trois semaines, on ne put voter que les neuf premiers paragraphes du projet, et il en compte 946 ! M. de Bulow intervint pour exhorter les agrariens à la modération (3); ils n'en continuèrent pas moins leur œuvre néfaste, et le président agrarien de la commission, M. de Kardoff, montra une telle partialité dans la direction du débat qu'il fut contraint de démissionner (4), le 15 février, désavoué même par son propre parti. Son successeur, M. Rettich, ne fut pas plus habile. Quelques jours après son élection, on fit le calcul peu rassurant que, du train où l'on allait, il ne faudrait pas moins de 3,296 séances pour achever l'examen des tarifs (5)!

(1) *Temps*, 19 décembre 1901 et 18 janvier 1902.

(2) *Temps*, 17 février 1902.

(3) Dans un discours prononcé au banquet du Conseil de l'agriculture allemande. V. *Journal*, 9 février 1902,

(4) Il avait prétendu faire passer une proposition à mains levées, sans discussion préalable.

(5) *Temps*, 26 février 1902. — V. la séance tumultueuse du 5 mars. Les agrariens avaient essayé de couper, par leurs amendements, la parole

Que sera-ce lorsqu'ils viendront au Reichstag, en séance plénière ! Et que va faire l'empereur ? On le dit tout disposé à des résolutions énergiques, et il paraît certain que si les exigences des agrariens extrêmes prévalaient et faisaient échouer les tarifs douaniers, le Reichstag serait immédiatement dissous (1).

Le 15 mars, la commission s'ajourna jusqu'au 8 avril, à l'occasion des fêtes de Pâques ; elle n'avait encore voté que 43 articles en première lecture (2) !

à leurs adversaires. Les socialistes protestèrent violemment et la discussion s'envenima à un tel point que les ministres se levèrent et quittèrent la salle. *Temps*, 6 mars 1902.

(1) V. le *Temps* de février 1902. — Nous nous étions proposés de n'envisager l'obstruction que dans les séances des Chambres législatives. L'étude de ses manifestations au sein des commissions ne rentrait donc pas dans les limites de notre cadre. Mais nous avons cru cette fois devoir en sortir, afin que plus tard l'on vît mieux l'enchaînement des faits, lors de l'obstruction formidable qui ne manquera pas de se produire, quand les tarifs douaniers seront soumis à l'examen du Reichstag.

(2) *Temps*, 19 mars 1902.

CHAPITRE VII

L'Obstruction en Italie

1899-1900 (1)

Au mois de février 1899, le ministère Pelloux soumit au Parlement italien un projet de loi destiné à remplacer la législation provisoire de sûreté publique, votée, l'année précédente, à la suite des troubles du mois de mai. La première lecture se termina le 4 mars ; le projet fut renvoyé à une commission et, dès le dépôt du rapport, la deuxième lecture commença. Les « Mesures Politiques » du général Pelloux n'avaient pas été sans provoquer une violente irritation au sein des partis libéral et socialiste de la Chambre (2). Ce dernier leur opposa successivement la question préalable et une motion suspensive ; la première fut repoussée par 278 voix contre 73, la seconde par 218 voix contre 82. L'inutilité de ses efforts et l'atti-

(1) V. *R. P.* et *P.*, t. XXI, 1899, juillet, p. 197 : t. XXIV, 1900, mai, p. 551 ; juin, p. 818 ; t. XXV, juillet, p. 204 ; t. XXVIII, 1901, mai, p. 420. — *R. du D. P.*, t. XIV, 1900, p. 318. — *Annuaire*, t. XXIX, 1900, p. 386. — *Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1900. (*La crise italienne et la loi de sûreté publique*, par Alcide Ebray.) Pour compléter cet historique, v. *infra*, deuxième partie, section II, 1 ; section III, 1, chap. I.

(2) Elles risquaient même de ne pas aboutir, quand le ministère, mis en mauvaise posture par l'échec de ses négociations avec la Chine, démissionna, le 3 mai, et fut remplacé par un nouveau ministère dont le général Pelloux garda la présidence, mais presque uniquement composé de membres de la droite.

tude résolue de la majorité ne laissaient plus à l'extrême gauche que la ressource de l'obstruction ; elle l'adopta le 1er juin.

« Vingt de ses membres devaient continuellement assister à chaque séance de la Chambre et proposer à chaque instant des amendements ; les discours qu'ils prononceraient devaient être très longs ; pour chaque vote enfin devait être réclamé l'appel nominal » (1). Le règlement de la Chambre se prêtait admirablement à cette tactique ; le président, M. Chinaglia (2), ne disposait d'aucune sanction pénale, d'aucune mesure répressive, son autorité était purement nominale (3). Il répugnait d'ailleurs personnellement à employer la force et surtout à assumer la responsabilité de sortir du règlement par un coup d'État parlementaire. Quant aux députés de la majorité, les anciens auraient cru « offenser la tradition en adoptant des mesures de rigueur, et les nouveaux refusaient de s'y prêter, par peur de passer pour réactionnaires » (4).

Les obstructionnistes profitèrent largement de cette situation, et tous les moyens habituels furent mis en œuvre pour stériliser l'activité de l'assemblée. Les députés de la majorité, cédant à la fatigue ou à l'énervement, venaient-ils à quitter la salle, dix socialistes réclamaient aussitôt la vérification du *quorum*. La majorité manifestait-elle son mécontentement, l'extrême gauche s'appliquait à l'irriter par des injures, jusqu'à ce que le désordre eût contraint le président à suspendre ou à lever la séance.

(1) *R. du D, P.*, t. XIV, 1900, p. 318.

(2) Il avait été élu, le 30 mai, en remplacement de M. Zanardelli, démissionnaire. Ce dernier estimait que le général Pelloux avait fait une part trop belle au membres de la droite dans la composition du nouveau cabinet.

(3) Le besoin de réformer le règlement s'était déjà fait bien souvent sentir. Cf. *R. du D. P.*, t. II, 1894, p. 518 ; *R. P. et P.*, t. V, 1895, août, p, 376.

(4) *R. du D. P.*, t. XIV, 1900, p. 318.

Le peu de cohésion de la majorité et l'attitude ambiguë de l'opposition constitutionnelle, dont le silence favorisait et semblait approuver les obstructionnistes, firent abandonner au général Pelloux son projet de demander à la Chambre une modification du règlement ; il aima mieux recourir « à un moyen extrême et héroïque » (1).

Le 22 juin, la Chambre fut prorogée jusqu'au 28. Le même jour, parut un décret-loi, aux termes duquel les mesures de sûreté publique « qui avaient été acceptées par le Gouvernement et la commission, et avaient déjà implicitement reçu l'approbation de la majorité de la Chambre, entreraient en vigueur le 20 juillet, même si le Parlement n'en avait pas, à cette époque, terminé la discussion. Si avant ou après l'époque fixée le Parlement les repoussait, il était entendu qu'elles se trouveraient annulées » (2).

Le général Pelloux commettait une violation formelle de la Constitution, mais il espérait que ce coup d'Etat forcerait la main à la majorité de la Chambre et l'obligerait à terminer la discussion. Il était persuadé que son énergie convaincrait les obstructionnistes de l'inutilité de leur résistance, et que l'opposition constitutionnelle comprendrait l'intérêt qu'elle avait à discuter les mesures proposées, afin d'atténuer ce qu'elles pouvaient avoir d'excessif.

De leur côté, les socialistes comptaient sur l'irritation que devait produire dans le pays le décret-loi flétri par eux du nom de « Cadenas Politique » ; ils résolurent donc de persévérer dans leur tactique, avec la certitude que le Gouvernement reculerait devant un soulèvement de l'opinion.

La Chambre se réunit le 28 juin. Après une longue discussion, elle accorda un « bill d'indemnité » au minis-

(1) *R. P. et P.*, t. XXI, 1899, juillet, p. 197.

(2) *R. du D. P.*, t. XIV, 1900, p. 320.

tère, à la majorité inespérée de 69 voix, et le décret-loi fut renvoyé à la commission, qui déposa son rapport le lendemain. La discussion reprit son cours, et il fut bientôt évident que les « Mesures Politiques » allaient être votées, malgré l'obstruction de l'extrême gauche. Celle-ci le comprit et résolut de s'y opposer par la violence. Le 29 juin, des tumultes on en vint aux coups ; le lendemain, les désordres s'aggravèrent. Dans la confusion d'une mêlée générale, quelques députés socialistes s'emparèrent des urnes servant aux scrutins et les renversèrent (1). Après ce scandale, un décret royal prononça, le soir même, la clôture de la session.

Le 20 juillet, les mesures de sûreté entrèrent en vigueur, sans avoir été votées par les Chambres, en vertu du décret-loi du 22 juin. Les socialistes avaient beau jeu pour accuser le cabinet d'arbitraire et de coup d'État.

La deuxième session de 1899 fut employée à la discussion du budget. Le roi, dans son discours d'ouverture, fit une allusion discrète à l'obstruction de la gauche. « Des perturbations momentanées, dit-il, ont pu empêcher le développement régulier de l'action de la Chambre des Députés, rendant ainsi nécessaire une interruption dans les travaux du Parlement ; les conséquences de cette interruption seront de peu de gravité si vous savez, comme j'en suis certain, les réparer par une laborieuse célérité. » M. Chinaglia s'étant montré insuffisant à la présidence, le ministère proposa, pour lui succéder, M. Colombo, député de Milan, ancien ministre, qui fut élu, le 15 novembre, par 198 voix contre 179 à M. Biancheri, candidat de l'opposition.

Le général Pelloux n'était pas au bout de ses peines. Le 20 février 1900, la Cour de Cassation déclara illégal et inapplicable le décret-loi du 22 juin de l'année précé-

(1) V. le procès qui fut intenté aux auteurs de ce méfait, dans la *R. du D. P.*, t. XIV, 1900, p. 332.

dente (1). Le Gouvernement fut obligé de soumettre de nouveau ses « Mesures Politiques » au Parlement. Il comptait sur la fatigue de l'extrême gauche, et celle-ci espérait que la majorité n'oserait braver l'opinion du pays. La discussion générale, à la faveur de cette trêve, se poursuivit sans encombre, et, le 2 mars, le passage à la discussion des articles fut voté par 222 voix contre 189.

Frustrée dans son attente, l'extrême gauche revint à ses manœuvres de 1899, et l'on comprit bientôt que le projet n'avait quelque chance d'aboutir que si, par une réforme du règlement, on donnait au président les moyens de réduire l'obstruction. Mais l'extrême gauche n'empêcherait-elle pas cette réforme aussi bien que le vote des projets de loi ? En désespoir de cause, le Gouvernement et la majorité usèrent, comme en Autriche (2), de l'inévitable coup d'État. Il s'agissait de « faire approuver par la majorité, au moyen d'un vote par assis et levés, et sans permettre à l'opposition de prendre la parole, un nouveau règlement dont le président devait ensuite se servir pour maîtriser cette opposition » (3). Sur la simple demande du général Pelloux et sans débats, le président Colombo renvoya le projet de nouveau règlement à la commission, en annonçant que, le 3 avril, sitôt le rapport déposé, il le mettrait aux voix immédiatement, et que pas un député ne monterait à la tribune (4).

Ce procédé souleva à la Chambre de telles protestations, provoqua de tels désordres, que le président Colombo, suivi de tout le bureau, démissionna le 31

(1) *R. P. et P.*, t, XXIV, 1900, mai, p. 551.

(2) V. *supra*, pp. 86 et 87.

(3) A. Ebray, *R. P. et P.*, t. XXIV, 1900, mai, p. 551.

(4) Quelques jours auparavant le président Colombo avait déjà fait acte d'autorité et d'arbitraire en retirant brusquement la parole au député Pantano, sous prétexte de divagations volontairement interminables et étrangères à l'objet du débat. *Temps*, 31 mars 1900.

mars (1). La majorité le réélut, le 2 avril, par 265 voix contre 153 à M. Biancheri.

Le 3 avril, fut déposé le projet de règlement, et le président déclara qu'il allait le soumettre au vote, sans discussion. En réponse, l'extrême gauche et la gauche constitutionnelle se levèrent en masse et quittèrent la salle des séances, ne voulant pas assister à un acte qu'elles considéraient comme illégal. Les députés de ces deux groupes étant sortis jusqu'au dernier, la Chambre adopta, sans débats, par assis et levés, le nouveau règlement et s'ajourna au 15 mai (2). Le 5 avril, un décret royal abrogea le décret-loi auquel renonçait le Gouvernement.

Comme il était facile de le prévoir, le 15 mai, la gauche refusa de reconnaître le règlement, et restaura aussitôt le règne du désordre. Le président, cette fois, était armé ; il n'avait qu'à puiser dans le nouvel arsenal quelques mesures rigoureuses. Mais il eût fallu introduire les carabiniers dans la salle des séances et en faire expulser 150 députés ; le cœur manqua au président Colombo pour une résolution aussi grave. Il se contenta de se couvrir et de lever la séance. Le lendemain, un décret royal prorogea la session et, le 18 mai, un autre décret prononça la dissolution de la Chambre.

Les élections, qui eurent lieu au début de juin, furent un triomphe pour l'extrême gauche; elle revint à la Chambre beaucoup plus forte qu'auparavant. Le Parlement se réunit le 16 juin, et le ministère sentit sa position menacée dès la première séance. Son candidat à la pré-

(1) Le 30 mars, le tumulte avait été si violent que le président Colombo avait dû lever la séance au bout d'un quart d'heure. L'extrême gauche tout entière était déchaînée contre lui. *Temps,* 31 mars 1900.

(2) Le nouveau règlement contenait : 1° des mesures destinées à empêcher, par l'expulsion *manu militari*, les désordres matériels ; — 2° des mesures ayant pour but de rendre impossible l'obstruction pratiquée au moyen de discours. *R. P. et P.*, t. XXIV, 1900, mai, p. 551.

sidence, M. Gallo, ne fut élu qu'à 28 voix de majorité, alors que, le 2 avril, M. Colombo l'avait été à 107 voix. C'était une défaite pour le général Pelloux ; il tenta, le lendemain, de négocier avec les partis, mais l'extrême gauche déclara qu'elle se refuserait à tout compromis, tant que serait en vigueur le nouveau règlement. Dans ces conditions, la situation du cabinet était insoutenable ; il démissionna le 18 juin.

M. Saracco, qui remplaça le général Pelloux comme président du conseil, se hâta d'abandonner le règlement pour apaiser l'extrême gauche, et son candidat à la présidence, M. Villa, fut élu par 304 voix, sans opposition. Satisfaits de leur victoire, les obstructionnistes rentrèrent dans l'ordre. Une commission fut nommée pour la réforme du règlement ; son projet fut adopté, le 1er juillet, presque sans débats, et, le 9 juillet, la Chambre fut prorogée dans un calme général (1).

(1) *R. P. et P.*, t. XXV, 1900, juillet, p. 205 ; t. XXVIII, 1901, mai, p. 420 ; t. XXXI, 1902, p. 405. — Le cabinet Saracco, d'abord favorablement accueilli, puis affaibli par la désunion de ses membres, fut bientôt en butte à l'hostilité du centre, dirigé par M. Sonnino, qui convoitait sa succession, et de la gauche que mécontentait un projet de loi contre l'anarchie déposé au Sénat par le ministère. Le 6 février 1901, un amendement qui désapprouvait l'action du Gouvernement dans la grève de Gênes fut voté par 318 voix contre 106 et 6 abstentions. Le cabinet Saracco fut remplacé par un cabinet Zanardelli, composé d'une partie de la gauche et d'un petit groupe de la droite. A son tour, celui-ci, privé d'une majorité stable et homogène, fut mis en minorité, le 21 février dernier, à l'occasion de l'élection du président de la Chambre. Son candidat, M. Villa, ne recueillit que 135 voix — le *quorum* était de 147 — contre 25 voix à M. Costa et 142 bulletins blancs. La Chambre entendait ainsi protester contre un projet sur le divorce annoncé par le Gouvernement. A la suite de ce vote, le ministère démissionna. Puis, devant les difficultés insurmontables soulevées par sa succession, il retira sa démission. La candidature à la présidence de M. Biancheri fut agréée par tous les groupes de la Chambre, sauf, naturellement, par l'extrême gauche, et le nouveau candidat du ministère fut élu, le 10 mars, par 350 voix contre 24 à M. Costa, candidat des socialistes, sur 402 votants. — *Temps*, février et mars 1902.

CHAPITRE VIII

L'Obstruction dans les autres pays

A

ESPAGNE

1893-1902

L'obstruction a été souvent pratiquée dans les Chambres ou *Cortès* espagnoles. Malheureusement, il nous est bien difficile, faute de détails suffisants, d'aborder son étude avec quelque profit.

En 1889, une tentative obstructionniste des conservateurs, soutenus par les libéraux dissidents (1), souleva, à la *Chambre des Députés*, de tels désordres, à l'occasion du budget, que la reine dut, à la demande de M. Sagasta, chef du cabinet, suspendre les Cortès, par décret, le 24 mai. Le 2 juin, un autre décret clôtura la session et fixa au 14 juin l'ouverture d'une session nouvelle. Le budget ne put être voté en temps utile, et le Gouvernement fut obligé de maintenir en vigueur, par un décret du 29 juin, la loi de finances adoptée l'année précédente. L'ardeur des obstructionnistes ne fit que grandir jusqu'à la fin de la session. M. Sagasta avait déposé un projet de loi sur le

(1) Sur les partis en Espagne, voir Sentupéry, *op. cit.*, t. I, pp. 614 et suiv.

suffrage universel ; grâce aux efforts des conservateurs et des libéraux dissidents, pas un article n'en put être voté avant la fin de l'année (1).

Au mois de mai 1893, la minorité républicaine de la Chambre des Députés réussit à faire durer une séance pendant trente-une heures et à retarder d'autant un vote de l'assemblée sur une loi ajournant les élections municipales. « L'aspect de la salle devait être infiniment curieux : les députés avaient organisé une sorte de roulement, pour que le *quorum* fût toujours atteint, et, quand la fatigue les domptait, on les voyait quitter la salle d'un pas lourd, aller dormir dans les bureaux et salons du palais ; d'autres se faisaient apporter leurs repas, prêts à tout quitter si un incident réclamait leur présence. Mais les huissiers, que nul ne venait relever, et les infortunés sténographes, qui n'avaient pas la ressource de sommeiller sur leur papier, souffraient indiciblement » (2).

L'obstruction des républicains ne put être brisée que par la force : comme les trente amendements qu'ils proposaient auraient encore reculé le vote de la loi, le Gouvernement, par l'entremise d'un de ses amis, demanda la clôture de la discussion, et la Chambre la prononça à une grande majorité.

Il semble qu'au *Sénat* espagnol les membres de l'opposition devraient montrer une modération plus grande et un souci plus scrupuleux des véritables intérêts des institutions représentatives. Malheureusement, il n'en est rien, et le Sénat espagnol n'ignore plus aujourd'hui aucun des derniers perfectionnements de l'obstructionnisme moderne. Au mois de décembre 1900, l'opposition sénatoriale, formée par les conservateurs dissidents et les libéraux, réussit à empêcher l'adoption, au terme fixé, de la convention signée, le 14 juillet, avec les porteurs de la

(1) *La Vie Politique à l'Etranger*, 1889, pp. 86 et 87.

(2) *Journal des Débats*, 13 mai 1893.

Dette extérieure, qui devait être ratifiée, au plus tard, le 31 décembre. Le Gouvernement fut contraint de solliciter un délai de ces porteurs, et la discussion continua au mois de janvier 1901 (1).

Encouragée par ce succès, l'opposition, dirigée par le duc de Tetuan, MM. Romero Robledo, Maura et Lopez Dominguez, résolut, au mois de décembre suivant, de renouveler les mêmes manœuvres, afin que le budget de 1902 ne pût être voté avant l'expiration de l'année. Elle fit si bien que le Gouvernement eut peur et que M. Sagasta consentit, pour assurer le vote du budget, à conclure, le 25 décembre, une transaction avec les obstructionnistes (2). Il obtint une trêve, mais elle ne devait pas durer longtemps ; le 3 février dernier, on annonçait la reprise de l'obstruction des conservateurs dissidents « pour accélérer la crise, disaient-ils, dans le sens d'une concentration contre M. Sagasta » (3).

Celui-ci obtint pourtant de toutes les fractions de l'opposition, sauf des républicains, la promesse qu'elles ne feraient aucune obstruction pour retarder l'approbation immédiate d'un projet de loi décrétant la suspension des garanties constitutionnelles à Barcelone et dans la province de Catalogne (4).

(1) *Temps*, 30 et 31 décembre 1900, 2 janvier 1901.

(2) *Temps*, 23 novembre et 27 décembre 1901.

(3) *Temps*, 4 février 1902 ; *Journal des Débats*, 18 février.

(4) *Temps*, 19 février 1902. — Au dernier moment, nous lisons dans le *Temps* l'information suivante : « Madrid, 27 avril. — Hier, le Gouvernement a vainement essayé de faire voter définitivement le projet de loi sur la Banque. Beaucoup de députés étaient présents ; mais les républicains réclamèrent le scrutin nominal, et aussitôt le président, M. Vega de Armijo, annonça que le scrutin allait commencer. Un nombre suffisant de députés sortirent alors dans les couloirs pour rendre impossible le *quorum* de votants que le règlement de la Chambre exige. » *Temps*, 28 avril 1902.

B

PORTUGAL

(Les seuls renseignements que nous ayons sur l'obstruction en Portugal se rapportant exclusivement à une réforme des pénalités disciplinaires, en 1894, nous les exposerons en même temps que ces pénalités) (1).

C

ROUMANIE

1899 (2)

En 1899, le Parlement roumain subit par contre-coup les malencontreux effets de l'obstruction autrichienne (3) et hongroise (4). L'opposition conservatrice (5) accusait M. Stourdza, président du conseil libéral, d'une entente avec M. Banffy, ex-président du cabinet hongrois, au détriment de la cause des Roumains asservis à l'hégémonie magyare (6). « Quelques jours avant la clôture du Parlement, M. Cantacuzène au Sénat et M. Marghiloman à la

(1) V. *infra*, deuxième partie, section III, 2, chap. II.

(2) V. *R. P. et P.*, t. XX, 1899, mai, p. 416. — *R. du D. P.*, t. XII, 1899, p. 354.

(3) V. *supra*, pp. 79 et suiv.

(4) V. *supra*, pp. 109 et suiv.

(5) Sur les partis en Roumanie, voir Sentupéry, *op. cit.*, t. II, pp. 604 et suiv.

(6) Sur la question roumaine, v. Sentupéry, *op. cit.* t. I, pp. 267 et 274; t. II, pp. 586 et suiv.; supplément, p. 57.

Chambre des Députés donnèrent lecture d'une déclaration signée par les membres de l'opposition, par laquelle ils prenaient l'engagement d'empêcher le Gouvernement de poursuivre les travaux parlementaires, par une campagne d'obstruction, à l'instar de ce qui s'était passé au Reichsrath de Vienne et à la Chambre des Députés de Buda-Pesth. Sitôt dit, sitôt fait. Des discours interminables commencèrent :... avec cela, tous les jours, une douzaine d'interpellations dont la longueur démesurée du texte constituait, à elle seule, un développement déguisé, si bien que le Gouvernement s'est vu dans la nécessité de solliciter du roi le message de clôture du Corps Législatif » (1). Le cabinet Stourdza démissionna le 11 avril et fut remplacé par un cabinet conservateur présidé par M. Cantacuzène.

D

CHILI

L'obstruction fut introduite au Chili par les conservateurs, en 1881. Un jour, ils déclarèrent en pleine Chambre qu'ils ne laisseraient pas passer le budget si le Gouvernement libéral ne leur promettait pas une certaine réforme relative à l'enseignement. C'était une manœuvre antiparlementaire; pourtant, le Gouvernement céda (2).

L'obstruction se manifeste au Chili sous forme d'un abus du droit d'interpellation et du droit de parole ; nous l'étudierons en même temps que ces deux droits (3).

(1) *R. P. et P.*, t. XX, 1899, mai, p. 416.

(2) *R. du D. P.*, t. IV, 1895, p. 329.

(3) V. *infra*, deuxième partie, section II, 1; section III, 1, chap I.

CHAPITRE IX

L'Obstruction en France

1894

La France — et, n'était les historiques qui précèdent, cette affirmation étonnerait sans doute bien des gens qui nous accuseraient de paradoxe — est, parmi les grandes nations du monde, celle où l'obstructionnisme s'est le moins fréquemment donné carrière (1). Il est vrai que cette sagesse, d'ailleurs toute relative, de nos Parlements vient un peu de ce que les majorités y sont armées d'un règlement rigoureux et prévoyant, qui offre bien peu de prise aux assauts des obstructionnistes.

La seule campagne d'obstruction nettement caractérisée que nous relevons dans nos annales parlementaires est celle que la gauche socialiste organisa en 1894, à propos de la discussion de la « Loi tendant à réprimer les menées anarchistes », qui fut présentée par le cabinet Dupuy, après l'assassinat du président Carnot. Encore cette campagne paraîtra-t-elle bien bénigne auprès de celles que nous venons d'étudier.

Le projet gouvernemental ne contenait que quelques articles, mais l'opposition manœuvra si bien que la discussion, commencée le 17 juillet, se prolongea pendant 14 séances (2). On examina 80 amendements, contre-pro-

(1) Pour compléter cet historique, v. *infra*, deuxième partie, section II, 1 ; section III, 1, chap. II et III, 2, chap. I.

(2) V. *J. O.* des 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26 et 27 juillet 1894.

jets et dispositions additionnelles; il fut prononcé 193 discours. Les orateurs de l'opposition jouirent de la plus entière latitude dans l'intarissable développement de leurs arguments (1). Pour en venir à bout, le cabinet avait pris le parti de repousser en bloc, d'avance, tous les amendements et de ne pas répondre aux discours de ses adversaires (2). Le scrutin public était demandé à propos des moindres votes : il y eut 73 scrutins publics ordinaires et 6 scrutins à la tribune.

Le 26 juillet, les débats se terminèrent pourtant et la loi fut adoptée ; la Chambre était « saturée de discussions et de discours » (3).

Le surlendemain, constatant les faits accomplis et faisant appel à la « résistance légale » des travailleurs contre la « loi scélérate », un Manifeste du parti socialiste put déclarer : « Pendant quatorze séances, le groupe socialiste, faisant tout son devoir, a tenu en échec cette loi de réaction, sans qu'un membre de la majorité osât monter à la tribune pour la soutenir » (4).

(1) « Il est temps d'aboutir. On a tout agité, tout discuté, tout mis en question. La liberté a été respectée jusque sous la forme de l'obstruction.» Discours de M. Dupuy, président du Conseil. Séance du 23 juillet. *J. O.* du 24, p. 1476.

(2) Le même procédé avait été employé, le 22 février 1875 et les jours suivants, par les groupes coalisés de l'Assemblée Nationale pour faire aboutir le contre-projet Wallon. « Il avait été convenu entre les coalisés, dit Louis Blanc, qu'ils repousseraient sans examen tous les amendements qu'on pourrait proposer, qu'ils ne répondraient à aucun discours; qu'ils n'en prononceraient aucun ; qu'ils combattraient bouche close, à coups de votes. Cet étrange programme fut suivi à la lettre. Oui, chose sans exemple dans l'histoire ! il avait été convenu qu'à la Constitution d'un grand pays, pour en finir plus vite, les honneurs d'un débat public seraient refusés, et cet engagement fut tenu ! » Louis Blanc, *Histoire de la Constitution du 25 février* 1875, p. 173.

(3) Discours de M. Montaut. Séance du 21 juillet. *J. O.* du 22, p. 1455.

(4) *R. P. et P.*, t. I, 1894, p. 491.

DEUXIÈME PARTIE

DEUXIÈME PARTIE

Des Formes de l'Obstruction et de ses Remèdes

En étudiant les formes de l'obstruction, nous tâcherons, pour nous conformer à un ordre logique, de suivre les obstructionnistes dans les phases successives du travail législatif, depuis l'ouverture jusqu'à la fin de la séance, depuis le dépôt jusqu'au vote de la loi.

La première manœuvre d'obstruction consiste à mettre le Parlement dans l'impossibilité de se réunir utilement, à l'*empêcher de siéger*.

Si elle ne réussit pas, les minorités, surtout dans les pays soumis au régime parlementaire, recourent à un second procédé : gaspiller tout le temps de la Chambre en exagérant son pouvoir de contrôle aux dépens de son pouvoir législatif, l'*empêcher de légiférer*.

Enfin, si, malgré tout, une Chambre siège, si une loi est en discussion, les obstructionnistes peuvent encore s'opposer à l'adoption de cette loi, l'*empêcher d'aboutir au vote*.

Empêcher de siéger, empêcher de légiférer, empêcher de voter, tels sont les trois chefs sous lesquels nous essaierons de grouper les diverses méthodes obstructionnistes.

Autant que possible, nous placerons le remède à côté du mal et nous indiquerons, à propos de chaque nature d'obstruction, les mesures défensives adoptées par les majorités.

SECTION I

De l'Obstruction pour empêcher de siéger

I

DU QUORUM

Le *quorum* (1) d'une assemblée délibérante est le nombre de membres dont la présence ou le concours est nécessaire soit pour que cette assemblée puisse discuter, soit simplement pour la validité de ses décisions (2). Il existe, par conséquent, deux espèces de *quorum :* un *quorum de discussion* et un *quorum de vote.* Nous étudierons ici le premier seulement ; le second trouvera sa place dans notre Section III (3).

(1) « Ce mot *quorum* vient de l'habitude qu'on a conservée en Angleterre, comme dans la chancellerie romaine, d'appeler certains actes du gouvernement des noms des actes législatifs qui les ordonnent ou des formules qui leur sont propres. C'est surtout l'usage pour les divers ordres qui émanent des tribunaux. Il est vraisemblable que ce nom donné au nombre de membres qui suffit pour constituer les Chambres vient de quelque formule y relative qui commençait par ce mot. » Jefferson, *Manuel de Pratique Parlementaire*, p. 23.

(2) Cf. Pierre, *Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire*, p. 974.

(3) V. *infra*, section III, 1, chap. IV.

L'exigence d'un *quorum de discussion* est très fréquente (1) ; c'est parfois le règlement, mais le plus souvent la Constitution qui le détermine (2). Que ce *quorum* vienne à faire défaut, l'assemblée perd tout son pouvoir les membres en séance n'ont plus qualité pour la représenter ; la séance doit être levée, la discussion remise.

Le *quorum de discussion* n'a été exigé, en **France**, que dans les assemblées révolutionnaires. Le règlement de 1,789 décidait : « La séance ne pourra commencer s'il n'y a 200 membres présents » (3). La Constituante comptait 1,145 membres. On avait demandé, au moins pour certaines questions, un *quorum* plus élevé ; celui de 200 membres fut admis à la requête de Desmeuniers, Lanjuinais, Toulongeon, Target et surtout Mirabeau. Celui-ci, en effet, « craignait que, dans l'état des choses, l'assemblée ne fût paralysée par la désertion d'un certain nombre de députés qui, sans faire d'opposition ouverte aux idées nouvelles, arrêteraient la Révolution en refusant de paraître aux séances ou de voter » (4). La loi du 13 juin 1791 et la Constitution de la même année décrétèrent ce même *quorum* de 200 membres pour le Corps Législatif, qui en

(1) Aucun *quorum* n'est exigé au Bundesrath de l'Empire allemand. Laband, *le Droit Public de l'Empire allemand*, t. I, pp. 364-365.

(2) « Son usage principal est de contribuer indirectement à forcer la comparution. Le nombre fixe est-il en défaut ? les affaires sont en retard, on commence à penser à l'opinion publique, à craindre un éclat. Ceux qui dirigent sont obligés de se donner des soins pour obtenir le nombre requis ; et les moyens de rigueur ont une excuse, si la négligence devient excessive. Ce *quota* fixe est le dernier expédient auquel on devrait recourir dans cette vue ; car la suspension des affaires est-elle autre chose qu'une peine infligée aux commettants, quand les mandataires sont en faute ? » — Bentham, *op. cit.*, t. I, p. 237.

(3) R. du 29 juillet 1789, chap. II, art. 1.

(4) F.-A. Hélie, *Constitutions de la France*, p. 30.

comptait 745 (1). Le règlement de la Convention se borna à déclarer que si, « avant la levée de la séance », l'assemblée se trouvait réduite à moins de 200 membres présents, tout membre pourrait faire procéder à l'appel nominal (2). D'après la Constitution de l'an III, le Conseil des Anciens, qui comptait 250 membres, devait réunir au moins 126 membres pour délibérer, le Conseil des Cinq-Cents 200 membres (3). Dans la Constitution de l'an VIII, le *quorum de discussion* se transforma en *quorum de vote*. Celui-ci s'est maintenu dans toutes les Constitutions et les règlements qui suivirent. Seul, le règlement de la Chambre des Pairs de 1814 (4) exigeait la présence du tiers des membres de cette assemblée à l'ouverture de la séance (5).

Dans les pays étrangers (6), le *quorum* est tantôt fixé à un *chiffre arbitraire*, sans nul rapport avec le nombre total des membres de l'assemblée ; tantôt, au contraire, il

(1) Loi du 13 juin 1791, art. 68. — C. du 3 septembre 1791, titre III, chap. III, section II, art. 7.

(2) R. du 28 septembre 1792, chap. II, art. 2.

(3) C. du 5 Fructidor an III, art. 75 et 85.

(4) R. du 2 juillet 1814, art. 6.

(5) Une proposition de modification au règlement, portant qu'une discussion ne pourra avoir lieu sans la présence de 200 députés, vient d'être déposée par M. de Baudry d'Asson au début de la séance du matin du 20 janvier 1902. Les députés présents n'étaient pas 50 ! C'est d'ailleurs le sort habituel des séances du matin.

(6) M. Mispoulet signale l'existence d'un *quorum* au *Sénat romain*. « Mais, dit-il, nous n'avons, sur ce point, que des données assez vagues. Parfois, le nombre des sénateurs qui devaient être présents dans telle ou telle affaire était fixé par une loi spéciale. En dehors de ces cas exceptionnels, il semble que le *quorum* n'était pas déterminé d'une façon précise... Il est vraisemblable que cette question était laissée à l'appréciation du président qui devait certainement tenir compte du sentiment de l'assemblée. » J. B. Mispoulet, *op. cit.* pp. 80 et 81. — V. aussi Rossi, *Cours de Droit Constitutionnel*, t. IV, p. 159.

est de la *moitié*, de la *majorité absolue*, et même des *deux tiers* de ces membres.

Les pays du premier groupe sont : l'*Angleterre*, le *Canada*, l'*Autriche*, la *Hongrie*, le *Grand-Duché de Bade*, et l'*Espagne*.

En **Angleterre**, le *quorum* de la Chambres des Communes, qui compte 670 membres, n'est que de 40 membres présents aux séances de l'après-midi (1). Depuis 1833, il se réduit encore à 20 membres pour les séances du matin, où sont discutées les affaires privées et les pétitions (2). Le *speaker* ne peut ouvrir la séance qu'après avoir constaté la présence de 40 membres (3). Une fois la séance ouverte, il n'a plus le droit de remarquer que la Chambre n'est pas en nombre : mais, si un membre appelle son attention sur le nombre insuffisant des présents, il doit procéder à ce que l'on nomme un *count out*. On pose un sablier de deux minutes sur la table, et, pendant ces deux minutes, les sonneries électriques retentissent dans toute l'enceinte du Parlement. Les membres qui se trouvent dans les couloirs, à la bibliothèque ou dans l'une des salles à manger (4) accourent aussitôt. Le sablier vide, les portes sont fermées, le *speaker* compte les présents et, s'ils sont moins de 40, ajourne la Chambre au prochain jour (5). L'adoption de ce *quorum* date du 5 janvier 1640,

(1) Cette règle ne s'applique qu'aux séances plénières de la Chambre, présidées par le *speaker ;* il n'est pas exigé de *quorum* pour les séances du Comité, présidées par le *chairman*. Pierre, *op. cit.*, p. 776.

(2) Les séances dites du matin s'ouvrent, en réalité, à deux heures après midi et se terminent à sept ou neuf heures du soir.

(3) *Rules and orders*, 51 et 52.

(4) A cause de la longueur des séances, qui se prolongent souvent fort avant dans la nuit, la Chambre des Communes est organisée comme un véritable club. Les députés y trouvent toutes les commodités désirables.

(5) Cf. de Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 67. — Ce procédé est souvent employé pour « se débarrasser d'une affaire, l'usage de la Chambre, en pareil cas, étant de n'y plus revenir ». Fischel *La Constitution d'Angleterre*,

et l'usage de clôturer la séance par suite du défaut de *quorum* n'apparut que le 26 avril 1729. Ce sont de simples coutumes, religieusement observées, mais que ne sanctionne aucune disposition réglementaire (1).

A la Chambre des Lords, dont les membres sont actuellement près de 500, le chiffre du *quorum* est encore plus faible qu'à la Chambre des Communes. Il suffit de trois Lords présents et la Haute Assemblée peut valablement siéger (2). Il est vrai que les Lords ne sont pas tenus d'assister personnellement aux séances ; ils ont la faculté de s'y faire représenter par des fondés de pouvoir, choisis parmi leurs collègues, en vertu d'une licence royale. Mais ce droit est aujourd'hui tombé en désuétude (3).

Au **Canada**, colonie britannique, le *quorum* est, à la Chambre des Communes, de 20 membres sur 215, au Sénat, de 15 membres sur 80, y compris le président (4).

En **Autriche**, 100 membres doivent être présents à la Chambre des Députés, sur les 425 qu'a institués la loi élec-

t. II, p. 295. Voir aussi *ibidem*, p. 296, une note intéressante sur les abus du *count-out*.

(1) « La longueur inusitée de la session (1640) eut pour effet de multiplier le nombre des absences : l'heure des séances trouvait la salle vide. Ainsi se posa la question toute nouvelle de savoir si l'on était en nombre. Combien fallait-il être pour cela ? C'est ce qu'on discuta le 5 janvier 1640, et le procès-verbal du jour constate que le *speaker* a attendu qu'il y ait 40 membres présents. Depuis lors, on s'en est toujours rapporté à cette simple indication. » Citation de R. Palgrave faite par de Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 68. — Cependant, Bryce (*op. cit.*, t. I. p. 288, note 2) signale un *quorum* de 60 membres dans la Chambre de Cromwell, qui en comptait 360.

(2) Grâce à ce chiffre dérisoire de 3 membres, certaines lois ont été votées par des assemblées ridiculement réduites. Un bill sur les testaments, fut adopté, le 7 avril 1854, par 7 voix contre 5 ; un autre bill sur la tenure des terres en Irlande ne réunit, le 25 août 1860, que 7 voix contre 6. — Depuis le 15 mars 1889, il existe aussi à la Chambre des Lords un *quorum de vote*. V. *infra*, section III, 1, chap. IV.

(3) Erskine May, *op. cit.*, p. 213.

(4) Acte d'Union du 29 mars 1867, art. 35 et 48.

torale de 1896. A la Chambre des Seigneurs, où le nombre des membres est variable, le *quorum* n'est que de 40 présents(1). Le président est tenu de vérifier l'existence de ce *quorum*, s'il y est invité par un membre, au cours des débats.

En **Hongrie**, le *quorum* de la Chambre des Députés est de 40 membres sur 450 environ (2).

Dans le **Grand-Duché de Bade**, il est de 10 membres sur une trentaine à la première Chambre, de 35 sur 63 à la Chambre des Députés (3).

En **Espagne**, le Sénat, qui peut compter 360 membres, doit réunir 30 présents. A la Chambre des Députés, où le nombre des sièges dépasse 430 (4), le *quorum* est de 70 membres, dont la présence est constatée avant l'ouverture de la séance (5).

A la Chambre des Députés du **Chili**, le *quorum* est fixé à *un quart* des membres (6). — Il est de *un tiers* au Sénat chilien, dans les Chambres de **Victoria** (Australie) (7) et

(1) Loi constitutionnelle du 21 décembre 1867, art. 15. Reynaert, *op. cit.*, t. I, pp. 201 et 213. — V. *infra* (section III, 1, chap. IV) le *quorum de vote* en Autriche.

(2) 453 en 1891. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 424. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 275. — V. *infra* (section III, 1, chap. IV) le *quorum de vote* en Hongrie.

(3) C. du 22 août 1818, art. 74. — V. *infra*, p. 167.

(4) 433 en 1891. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 626.

(5) R. S., art. 214 ; R. C. D., art. 176. — V. *infra* (section III, 1, chap. IV) le *quorum de vote* en Espagne

(6) C. du 25 mai 1833, art. 45.

(7) C. du 23 novembre 1855, art. 9 et 21. — Aux termes de l'article 9, si le nombre total des membres du Conseil Législatif « n'est pas exactement divisible par trois, le chiffre requis est le chiffre immédiatement supérieur au tiers mathématique de ce nombre ». L'article 21 fixait à 20 membres le *quorum* de l'Assemblée Législative, qui comptait alors 60 sièges. Mais le nombre de ceux-ci fut élevé à 86 en 1876. Cf. Dareste *op. cit.*, t. II, p. 581, note 1.

au **Japon** (1). — Il s'élève à la *moitié* des membres de l'assemblée en **Saxe** (2) et à la Chambre des Seigneurs du **Wurtemberg** (3).

Entre tous les chiffres de *quorum*, celui qui se rencontre le plus fréquemment est le *quorum* de la *majorité absolue*. Il est en usage : en **Italie** (4) ; en **Grèce** (5) ; en **Crète** (6) ; en **Roumanie** (7) ; dans le **Luxembourg** (8) ; en **Suisse** (9) ; en **Hollande** (10) ; aux **États-Unis** (11) ; au **Mexique** (12) ; dans le **Salvador** (13) ; en **Bolivie** (14) ; dans le **Guatemala** (15) ;

(1) C. du 11 février 1889, art. 46. Cf. Hisatsuna Furuya, *Système Représentatif au Japon*, p. 174.

(2) C. du 4 septembre 1831, art. 127.

(3) C. du 25 septembre 1819, art. 160.

(4) Statut Fondamental du 4 mars 1848, art. 53.

(5) C. du 28 novembre 1864, art. 56.

(6) C. du 16 avril 1899, art. 56.

(7) C. du 12 juillet 1866, art. 45, modifié le 8 juin 1884.

(8) C. du 17 octobre 1868, art. 62.

(9) C. du 29 mai 1874, art. 87.

(10) C. du 30 novembre 1887, art. 105.

(11) C. du 17 septembre 1787, chap. I, section V, art 1er. — V. *infra*, section III, 1, chap. IV.

(12) C. du 12 février 1857, art. 61, modifié le 13 novembre 1874 et en 1890. La loi de 1874 fixait le *quorum* du Sénat aux *deux tiers* de ses membres. Dareste (*op. cit.*, t. II, pp. 457 et 469, note 1) signale une loi de réforme, votée mais non encore promulguée en 1890, qui abaisse ce *quorum* à la *majorité*. Cette loi n'est pas rapportée dans le *Répertoire Fuzier-Herman*.

(13) C. du 4 décembre 1883, art. 52. Mais si les présents sont moins des deux tiers, il faut l'assentiment des deux tiers des présents pour une résolution quelconque.

(14) C. du 14 février 1878, art. 43, maintenu dans la C. du 28 octobre 1880.

(15) *Répertoire Fuzier-Herman*, t. XXIII, V° Guatemala, n° 31. — V. *infra*, section III, 1, chap. IV.

dans le **Nicaragua** (1) ; et dans la **République Argentine** (2). — On observe la même règle en **Portugal** pour la *junte* préparatoire, où la Chambre des Députés vérifie les pouvoirs de ses membres, sous la direction d'un bureau provisoire. Mais chaque séance de la session peut être ouverte avec le *tiers* des députés. Il n'existe pas de *quorum* à la Chambre des Pairs (3).

En **Belgique**, bien que la Constitution ne prévoie qu'un *quorum de vote,* la présence de la *majorité* des représentants est néanmoins nécessaire, au début de la séance, si l'appel nominal est demandé ou si le président juge opportun d'y faire procéder (4).

Le *quorum* des *deux tiers* est exigé : en **Norvège** (5) ; à la Chambre des Députés du **Wurtemberg** (6) ; dans le **Honduras** (7) ; dans le **Costa-Rica** (8) ; dans l'État des **Andes** (9) (Venezuela) ; dans l'État de **Corrientes** (10) (République Argentine) ; dans la **République Dominicaine** (11) ; et dans la **République d'Haïti** (12).

(1) C. du 10 décembre 1893, art. 72.

(2) C. du 25 septembre 1860, art. 56.

(3) R. C. D., art. 52. *B. S. L. C.*, t. V, 1876, pp. 274 et suiv. Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 301.

(4) V. *infra*, même chap., III. *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 316. Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 201 et suiv. — La Constitution de *Turquie*, du 23 décembre 1876 (art. 51), adoptait aussi le *quorum* de la *majorité*. *Annuaire*, t. VI, 1877, p. 714.

(5) C. du 4 novembre 1814, art. 73, modifié par la loi du 24 avril 1869.

(6) C. du 25 septembre 1819, art. 160.

(7) C. du 1er novembre 1880, art. 38.

(8) C. du 26 avril 1882, art. 76.

(9) *Annuaire*, t. XXV, 1896, p. 873.

(10) *Répertoire Fuzier-Herman*, vo République Argentine, no 106.

(11) Loi constitutionnelle du 20 juin 1896.

(12) C. du 9 octobre 1889, art. 71 et 196.

Enfin, les deux Chambres du **Grand-Duché de Bade** ne peuvent délibérer sur une modification à la Constitution, hors de la présence des *trois quarts* de leurs membres (1).

II

DES MESURES DE PRÉCAUTION DESTINÉES A PRÉVENIR L'INASSIDUITÉ

Il semble, au premier abord, que la nécessité pour une assemblée délibérante de réunir un certain *quorum* ne puisse être que très favorable à un bon travail législatif. On veut que les représentants de la nation participent en aussi grand nombre que possible à la discussion de la loi, et qu'ils soient à même de prendre ensuite une décision éclairée, librement consentie. C'est une conséquence logique des principes directeurs du régime représentatif; c'est aussi une règle de prudence et une garantie que la décision aura été sérieusement mûrie, qu'elle ne sera point l'œuvre exclusive de quelques membres trop directement intéressés à l'objet du débat. Volontiers, on approuverait même que cette règle soit plus rigoureuse et appliquée plus strictement que dans la plupart des pays que nous venons de passer en revue. Cependant elle a été critiquée, et parfois avec justesse. Dans un rapport fait à la Chambre des Représentants de Belgique, en 1887, M. Pirmez s'exprimait ainsi : « Notre disposition constitutionnelle (2) entraîne nécessairement beaucoup de membres de la Chambre à assister à la discussion des projets les plus importants et les plus difficiles et dont ils n'ont fait aucune étude. Il en résulte de singulières conséquences

(1) C. du 22 août 1818, art. 74 *in fine*.

(2) V. *infra*, section III, 1, chap. IV.

sur la décision des points débattus. Les membres qui n'ont pas d'opinion précise suivent naturellement le sentiment de leurs amis ou des membres qui ont particulièrement leur confiance. On voit ainsi les liens de parti entraîner des votes sur des questions aussi étrangères à leur action que le serait la détermination de la parallaxe solaire......... Aussi cette présence obligée d'une forte partie des membres de l'assemblée, dans laquelle la Constitution a vu une garantie, enlève dans certains cas aux délibérations de la Chambre, par la manière dont elle fonctionne, la certitude de décisions éclairées » (1).

Quoi qu'il en soit, il est facile de comprendre l'utilité que les obstructionnistes peuvent retirer d'un *quorum*, surtout d'un *quorum* élevé. L'assiduité n'est malheureusement pas la qualité dominante des législateurs ; presque partout, ils font preuve, à cet égard, d'une coupable négligence (2). Il en résulte que souvent le *quorum* n'est pas atteint, ou, tout au moins, que les membres de la majorité présents à la séance (surtout quand les obstructionnistes ont eu le soin de les fatiguer d'abord par une discussion interminable) ne sont pas assez nombreux pour constituer, à eux seuls, le *quorum* nécessaire. L'opposition, dans ce cas, n'a plus qu'à se retirer tout entière ; il lui suffit de laisser dans la salle quelques-uns de ses membres qui feront constater l'absence du *quorum* et lever la séance.

C'est pourquoi, dans presque tous les Parlements, sont en usage des mesures plus ou moins sévères, destinées à prévenir les abus de l'inassiduité (3). Ces mesures sont :

(1) Citation rapportée par Pierre, *op. cit.*, p. 974, note 3.

(2) « Quiconque accepte un mandat contracte l'obligation de le remplir ; le premier devoir d'un représentant est d'assister aux délibérations de l'assemblée dont il fait partie » *Ibidem*, p. 474. — V. *infra*, même chap, III.

(3) Pour ne pas scinder l'exposé de ces mesures, nous les étudierons ici dans tous les Parlements, même dans ceux qui ne connaissent que le *quorum de vote*. — On s'est efforcé aussi de restreindre le trop grand

la *publication du nom des absents*, l'*amende* ou la *privation de l'indemnité*, la *détention*, et même la *déchéance du mandat* (1).

En **France**, l'interdiction de s'absenter sans un congé régulier se retrouve dans tous les règlements depuis 1789. La Constitution de 1791 autorisait l'Assemblée Législative, dans le cas où, par suite du nombre insuffisant des présents, elle ne pourrait se constituer, à « prendre un arrêté pour enjoindre aux membres absents de se rendre à leurs fonctions dans le délai de quinzaine au plus tard, à peine de 3,000 livres d'amende, s'ils ne proposaient pas une excuse qui fût jugée légitime par l'Assemblée » (2). Le règlement de 1792 prévoyait l'appel nominal comme mesure disciplinaire. Tous les appels nominaux devaient être imprimés (3). Mais la Convention dut prendre des mesures plus énergiques. Le 8 mars 1793, elle révoqua, par un décret, tous les congés qu'elle avait accordés à ses membres, et

nombre des votes solennels ou des appels nominaux qui n'ont d'autre objet que de faire constater une absence présumée de *quorum*. Nous étudierons ces restrictions dans notre chapitre sur les scrutins publics. V. *infra*, section III, 1, chap, III.

(1) A *Rome*, les sénateurs devaient être présents dès le début et ne se retirer qu'à la fin de la séance. Le président pouvait frapper les sénateurs absents sans excuse légitime d'une amende ou de la saisie et de la destruction d'un gage leur appartenant. En pratique, on usait d'une très large tolérance. « Le consul Marc-Antoine, en 710, menaça le consulaire Cicéron de détruire sa maison, au cas où il ne viendrait pas à la séance du 29 septembre. Cicéron, sans contester en principe le droit du consul, fait remarquer avec raison que c'est là une mesure excessive, inusitée et nullement justifiée par l'importance de la délibération. » Mispoulet, *op. cit.*, pp. 57, 58 et 59. — Bentham approuve l'usage de l'amende même dans le cas d'absence légitime. Une excuse ne serait valable que pour éviter la prison. Outre ces deux peines, il préconise la publication du nom des absents. V. sa *Tactique des Assemblées Législatives*, t. I, pp. 230 et suiv.

(2) C. du 3 septembre 1791, titre III, chap. I, section V, art. 4.

(3) R. du 28 septembre 1792, chap II, art. 2 et 3.

décida que les absents seraient tenus de rejoindre leur poste dans la huitaine, sous peine de déchéance (1). Le 27 mars, « après avoir entendu le compte qui lui avait été rendu par son Comité des Décrets » sur l'exécution de cette mesure, la Convention statua de nouveau que les absents « déjà rappelés et qui ne seraient pas rentrés dans le délai de trois semaines à compter de ce jour, seraient censés avoir donné leur démission, et leurs suppléants seraient appelés » (2). Ces dispositions durent être renouvelées par les décrets du 24 juin 1793 (3), du 8 Brumaire an II (29 octobre 1793) (4) et du 19 Prairial an III (7 juin 1795) (5). D'après le règlement de l'an VIII, les noms des membres absents sans cause légitime deux fois dans une décade devaient être inscrits au procès-verbal du Corps Législatif. Au Tribunat, si, « dans une occasion urgente »,

(1) Ce décret, qui ne visait d'abord que les officiers, fut étendu aux membres de la Convention, sur la proposition de Bourdon (de l'Oise). *Moniteur* du 10 mars 1793, p. 314.

(2) *Moniteur* du 29 mars 1793, p. 393,

(3) Ce décret accordait un délai de huitaine aux membres absents de la Convention « pour se rendre dans son sein », passé lequel délai, « ils seraient déclarés avoir volontairement abdiqué leurs fonctions, et seraient remplacés par leurs suppléants ». *Moniteur* du 27 juin 1793, p. 768.

(4) La Convention voulut prévenir par ce décret l'absentéisme au sein de ses comités. Elle décida « que les membres de ses comités qui auraient manqué d'y assister pendant trois séances consécutives sans cause légitime seraient remplacés d'après la liste qui serait présentée par le comité de salut public. Il sera tenu en conséquence un registre particulier dans chaque comité pour y inscrire sans aucun blanc les noms des présents et des absents. » Puis l'assemblée adopta la proposition de Barrère de « restituer à la Convention » les 140 membres en mission dans les départements. *Moniteur* du 9 Brumaire an II (30 octobre 1793), pp. 159 et 160.

(5) On allait aborder la discussion des lois constitutionnelles, et la Convention voulut que le plus grand nombre possible de ses membres y prît part. C'est pourquoi elle rappela les représentants en mission ou en congé et prescrivit pour les congés à venir une vérification sérieuse des motifs invoqués dans la demande. *Moniteur* du 21 Prairial an III (9 juin 1795), p. 1054.

l'assemblée ne se trouvait pas en nombre, le président invitait les membres absents sans congé à se rendre à la prochaine séance et leur disait, quand ils se présentaient : « Hier (ou tel jour) le Tribunal s'est trouvé en nombre insuffisant pour délibérer, et vous n'étiez pas à votre poste » (1).

Les règlements des Chambres de la Restauration et de la Monarchie de juillet ne contenaient aucune mesure disciplinaire contre les absences (2). Cependant, la constatation des noms des absents fut plusieurs fois effectuée, au moyen de l'appel nominal, et leur publication ordonnée. Le règlement de la Législa-

(1) R. du 27 Nivôse an VIII, art. 5.

(2) Le 19 novembre 1830, M. Humblot-Conté soumit à la Chambre une proposition contenant la disposition suivante : « Lorsque, à l'ouverture des séances, le bureau jugera que le nombre des députés présents n'est pas suffisant pour que la Chambre puisse délibérer, M. le Président pourra ordonner l'appel nominal. » Le lendemain, M. Humblot-Conté développa sa proposition. L'appel nominal serait une peine frappant les députés absents. La Chambre vota la prise en considération, et la proposition Humblot-Conté fut renvoyée à une commission. Celle-ci proposa de substituer à la formule de M. Humblot la rédaction suivante : « Lorsque, à l'ouverture *et pendant le cours* de la séance, le bureau jugera que le nombre des députés présents n'est pas suffisant pour que la Chambre puisse délibérer, le président, *sur la demande de 10 députés au moins, ordonnera* l'appel nominal. » Les propositions de M. Humblot-Conté et de la commission furent combattues par MM. Etienne, Laugier de Chartrouse et Bernard ; elles furent soutenues par MM. Pétou et Dumeilet. La Chambre les repoussa à une grande majorité. *Archives Parlementaires*, 2e série, t. LXIV, pp. 484 526, 527, 696 et suiv.

Lors de la révision du règlement de la Chambre des Députés, en 1839, il fut proposé un article additionnel ainsi conçu : « A l'ouverture de chaque séance, après la lecture du procès-verbal, le président tire au sort la liste d'un des neuf bureaux de la Chambre, un des secrétaires procède à l'appel nominal des membres qui en font partie. Le nom des absents est inséré au *Moniteur* et dans les autres journaux. — Si la Chambre n'est pas en nombre pour délibérer, les membres présents peuvent demander l'appel nominal d'un ou de plusieurs autres bureaux tirés au sort. » Après une assez vive discussion, cet article, combattu par la commission, fut repoussé. Duvergier, *Collection des Lois*, t. XXXIX, p. 451, note 5.

tive, adopté le 6 juillet 1849, décida (article 101) que l'absence injustifiée entraînerait l'inscription au *Moniteur* et la privation de l'indemnité. Mais cette sanction fut supprimée sous l'Empire.

D'après les règlements actuels, est réputé absent sans congé tout sénateur ou tout député qui, pendant six séances consécutives, n'a pas répondu aux appels nominaux, ou n'a pas pris part ni aux travaux des bureaux et des commissions, ni, en séance publique, aux discussions de tribune et aux scrutins de vote. S'il n'a pas d'excuse valable, ce sénateur ou ce député est *inscrit au Journal Officiel* comme absent sans congé, et le Bureau prononce la *suspension de son indemnité* (1). Mais il règne une tolérance telle pour tout ce qui concerne les absences et les congés qu'on n'a presque jamais appliqué ces mesures.

Enfin, la *censure simple* est prononcée « contre tout membre qui, dans l'assemblée, aura donné le signal... d'une abstention collective de prendre part aux travaux législatifs » (2).

A l'étranger, la *publication du nom des absents* est usitée : en **Belgique** (3) ; en **Hollande** (4) ; au **Luxembourg** (5) ; en **Grèce** (6) ; en **Roumanie** (7) ; en

(1) R. S., art. 106 et 107; R. C. D., art. 115 et 116.

(2) R. S., art. 118 ; R. C. D., art. 123. Il est bon de remarquer que cette disposition ne punit que les manœuvres destinées à amener une abstention collective, ce qui est un cas d'obstruction bien caractérisé, mais que cette abstention collective elle-même n'est passible d'aucune peine disciplinaire. Cf. Pierre, *op. cit.*, n° 1026.

(3) R. S., art. 12. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 212.

(4) *Ibidem*, p. 297.

(5) Loi du 28 mai 1879, art. 173. *Ibidem*, p. 332.

(6) Samuel, *loc. cit.*, p, 1161.

(7) R. C. D., art. 20, 27, 103 et 106. Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 308.

Italie (1) ; au **Mexique** (2) ; dans les Républiques d'**Haïti** (3) et de **Costa-Rica** (4).

En **Suisse**, le nom des absents est *consigné au procès-verbal* de la séance (5). — En **Hongrie** (6) et dans la **République d'Haïti**, l'assemblée peut prononcer contre eux la *censure* au procès-verbal.

Certains règlements punissent les absences injustifiées de *pénalités pécuniaires* (7). Les délinquants perdent leur *indemnité journalière* : en **Bulgarie** (8) ; en **Roumanie** (9) ; en **Hongrie** (10) ; en **Suisse** ; en **Luxembourg** (11) ; et dans la **République Argentine** (12). — Au **Mexique**, ils ne sont privés que d'un tiers de cette indemnité. — En **Hollande**, l'*indemnité annuelle* de 2,000 florins est supprimée après une absence de toute une session.

Les membres absents encourent une *amende:* en **Suède**, de 10 riksdalers par jour (13) ; en **Norvège**, de 100 à 1,000 speciesdaler (14). Au Parlement norvégien, cette amende atteint même le président qui ouvre une séance

(1) R. C. D., art. 36.

(2) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 284.

(3) *Ibidem*, pp. 268 et suiv.

(4) *Annuaire*, t. XVII, 1888, p. 941.

(5) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 260.

(6) *B. S. L. C.*, t. XXVI, 1897, p. 613.

(7) En Autriche, l'indemnité cesse de plein droit, pour tout député qui obtient un congé, sauf dans le cas de maladie : mais ce n'est pas une peine disciplinaire.

(8) Samuel, *loc. cit.*, p. 1153.

(9) *Ibidem*, p. 1170.

(10) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 275.

(11) R. C. D., art. 15.

(12) R. C. D., art. 5 à 17. Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 240 et 241.

(13) R. de la 1re C., art. 25. *Ibidem*, p. 312.

(14) Loi du 17 janvier 1828, § 10 et 18. *Ibidem*, pp. 291 et 293.

hors de la présence du *quorum*. — Dans les Chambres d'**Haïti**, le membre qui se retire de l'assemblée, sans autorisation, après avoir répondu à l'appel, est puni d'une amende de 15 piastres. S'il fait défaut pendant toute la séance, l'amende s'élève à 25 piastres.

En **Angleterre** et aux **États-Unis**, les membres absents, en plus d'une *amende*, peuvent être frappés de la *détention*, sous la garde du sergent d'armes (1). Il est vrai qu'au Parlement britannique, la présence des *commoners*, autrefois requise à toutes les séances, n'est plus exigée aujourd'hui qu'à certains jours, fixés une semaine au moins à l'avance, où doit avoir lieu l'appel nominal *(call of the House)* (2). Aux États-Unis, au contraire, si le *quorum* se trouve faire défaut soit au début, soit au cours d'une séance quelconque, les membres présents, pourvu qu'ils soient 15, sont maîtres « d'ordonner au sergent d'armes de requérir et, au besoin, de contraindre par la force l'assistance des membres absents », pour être jugés par l'assemblée (3). — Des mesures analogues sont en

(1) En Angleterre, au début de la Chambre des Communes, on exigeait que le député présentât des *manucaptores* ou cautions, qui répondissent de son exactitude. Puis on employa contre l'absentéisme la privation du traitement ; puis, les traitements étant supprimés, on eut recours aux amendes. Le 9 avril 1642, le Long Parlement décida que tout membre non présent au début de la séance devrait payer un *shilling* d'amende au profit des pauvres. Vers 1675 commença la coutume actuelle des appels nominaux, à date fixe, après convocations. Ces appels, eux-mêmes, sont aujourd'hui tombés en désuétude ; le dernier remonte au 19 avril 1836. Ce sont les *whips* de chaque parti qui sont chargés d'obtenir, quand il en est besoin, la présence des *commoners*. Ils leur envoient des avis soulignés de un, deux, trois ou quatre traits, suivant l'importance de l'affaire qui sera discutée. — A la Chambre des Lords, l'usage de l'amende et de la prison est aujourd'hui abandonné. — Cf. de Franqueville, *op. cit.*, t. III, pp. 62, 291 et suiv. ; A. Todd, *Le Gouvernement Parlementaire en Angleterre*, t. II, pp. 115 et 116.

(2) *Rules and orders*, 86 à 90. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 29. Samuel, *loc. cit.*, p. 1143.

(3) C. du 17 septembre 1787, chap. I, section 5, art. 1 ; R. S., art. 2. Reynaert, *op. cit.*, t. I, pp. 343, 349 et 365.

vigueur dans la **République Argentine** (1) et au **Mexique** (2).

Malgré la rigueur de ces dispositions, certains pays les jugent insuffisantes et vont jusqu'à prononcer contre les absents la *déchéance de leur mandat*. Elle est usitée : en **Autriche**; en **Hongrie**; en **Bavière** ; dans le **Brunswick** ; en **Oldenbourg** (3) ; dans le duché de **Saxe-Meiningen** ; dans les principautés de **Schwarzbourg-Rudolstadt** et de **Waldeck** (4) ; en **Luxembourg** (5) : en **Roumanie**; au **Canada**; dans la **République d'Haïti**; au **Japon**; et dans la **Fédération australienne.**

En **Autriche**, sont déclarés déchus les députés « qui, pendant plus de huit jours, refusent d'entrer à la Chambre ou s'abstiennent d'assister aux séances, sans congé ou au-delà des limites de leur congé (6). Les règlements des Diètes provinciales contiennent des dispositions presque identiques. — En **Hongrie**, d'après la loi XXXIX de 1876, tout député qui ne transmet pas dans la quinzaine de son élection l'acte qui la constate au président de la Chambre et qui ne justifie pas son retard à participer aux travaux législatifs, est déchu de son mandat et déclaré inéligible pendant trois années (7).

La déchéance intervient : au **Canada**, après une absence

(1) C. du 25 septembre 1860, art. 56; R. C. D., art. 5 à 17.

(2) C. du 12 février 1857, art. 61, modifié le 6 novembre 1874. *Annuaire*, t. IV, 1875, p. 707.

(3) Loi du 22 avril 1853.

(4) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 96.

(5) R. C. D., art, 15 (loi du 28 mai 1879). *Annuaire*, t. IX, 1880, pp. 594 et 595.

(6) Loi du 12 mai 1873, art. 4.

(7) *Annuaire*, t. VI, 1877, p. 382. *Pandectes françaises*, t. XXXV, V° Hongrie, n° 28.

de deux sessions consécutives (1); dans la **Fédération australienne**, de deux mois consécutifs (2) ; en **Roumanie**, de six séances (3) ; dans le **Brunswick**, de trois séances, si le délinquant ne reparaît pas dans les huit jours, sur l'invitation du président (4). Elle est encore infligée : en **Bavière**, après trois convocations inutiles du président (5); au **Japon**, après une seule, si l'absence injustifiée se prolonge pendant huit jours. En outre, à la Diète japonaise, les membres qui ne se rendent pas à l'assemblée huit jours après la date fixée par le Rescrit de convocation l'encourent de plein droit (6).

III

DES MANŒUVRES OBSTRUCTIONNISTES QUE FAVORISE L'INASSIDUITÉ

Malgré la sévérité de ces mesures disciplinaires et au mépris des intérêts nationaux qu'ils sont chargés de discuter et de défendre, les représentants, nous l'avons dit, ne se font point scrupule de montrer la plus parfaite indifférence envers les devoirs que leur impose le mandat législatif dont ils sont investis. Leur inassiduité est presque proverbiale (7), et l'exigence d'un *quorum* tend de

(1) Acte d'Union du 29 mars 1867, art. 31.

(2) C. de 1900, art. 20 et 38.

(3) Samuel, *loc. cit.*, p. 1170.

(4) *Ibidem*, p. 1161.

(5) R. C. D., art 49. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p, 93.

(6) Tanaka Yudourou, *Constitution de l'Empire du Japon*, p. 115. Hisatsuna Furuya, *op. cit.*, p. 178.

(7) Pour compléter cette étude, v. *infra* (section III, 1, chap. IV), l'absentéisme en Allemagne et aux Etats-Unis.

plus en plus à n'être qu'une occasion de manœuvres obstructionnistes.

En **Angleterre** surtout, ces manœuvres, habituelles aux Irlandais (1), furent bien souvent couronnées de succès. Il semble pourtant qu'un chiffre de *quorum* aussi peu élevé que celui de la Chambre des Communes ne soit guère favorable aux obstructionnistes. Quelle apparence, en effet, qu'on ne puisse réunir 40 membres sur 670 ? En temps ordinaire, ce *quorum* est facilement atteint (2) ; mais on doit compter avec la fatigue inséparable de discussions comme on en vit tant aux beaux jours de l'obstruction irlandaise. Les inépuisables discours des *home-rulers* exigeaient une patience héroïque ; quant à ne pas quitter la salle, au cours de séances qui duraient 22, 26 et jusqu'à 42 heures, c'eût été un impossible tour de force. Les Irlandais escomptaient cet énervement et cette lassitude. La salle était-elle désertée par la majorité, l'un d'eux se levait aussitôt et demandait « que la Chambre fût comptée (*the House to be counted*) ». La majorité déjoua ces calculs en organisant une série de relais parmi ses membres, afin que 40 d'entre eux fussent toujours présents (3).

(1) V. *supra*. pp. 30 et 31.

(2) Pas toujours, cependant. Le 18 mai 1899, la séance de la Chambre des Communes ne put être ouverte, faute de 40 membres présents. *Temps*, 19 mai 1899.

(3) Le nombre des membres qui assistent aux séances de la Chambre des Communes est généralement très faible. On semble l'avoir prévu dès l'origine, car la salle des séances ne contient que 360 places, et les députés sont 670 ! D'ailleurs, une coutume anglaise favorise beaucoup les absences : le *pairing*, d'après lequel deux membres de partis opposés peuvent s'entendre pour s'absenter, leur absence se neutralisant ainsi mutuellement. Le *pairing* porte sur une question, sur une séance, sur tous les votes qui auront lieu pendant une semaine et même plusieurs mois. (Cette pratique est usitée aussi aux *Etats-Unis*, en *Autriche* et en *Belgique*.) Cependant, « durant les dernières années, on constate une disposition croissante à assister plus régulièrement aux séances ; il faut l'attribuer,

En **Autriche**, les désordres causés par l'absentéisme furent beaucoup plus graves. Longtemps, en dépit des peines rigoureuses édictées contre eux, les députés tchèques de la Bohême refusèrent de siéger au Parlement de Vienne. Ils n'étaient que 45 et ne pouvaient espérer influer sur le *quorum*, mais c'était pour eux un moyen de déconsidérer les décisions du Reichsrath, en dédaignant de s'associer à ses délibérations. Ils ne consentirent à rentrer dans l'ordre qu'en 1879, grâce aux concessions du ministère

en grande partie, au sentiment du devoir qui domine dans le corps électoral ». A. Todd, *op. cit.*, t. I, p. 11, en note. — Il n'en était pas ainsi autrefois « Avant le bill de réforme de 1832, il y avait rarement plus de 200 membres présents à la Chambre des Communes, et elle ne siégeait que deux ou trois heures par jour. L'un des membres du Hampshire, vers 1820, nommé pendant treize années consécutives, et jouissant d'une parfaite santé, ne parut que trois fois à la Chambre. Il ne semble pas que le cas eût été considéré comme très singulier. » Bryce, *op. cit.*, t. I, p, 289, en note. — A la Chambre des Lords, l'inassiduité prend des proportions presque invraisemblables (V. *supra*, p. 163).

Ce fléau sévit aussi en *Allemagne* (v. *infra*, section III, 1, chap. IV), en *Belgique* (v. *infra*, p. 180), etc... Dareste rapporte qu'en *Hongrie*, avant la réforme, sur les 700 membres de la Chambre des Magnats, 50 à peine assistaient aux séances. (Dareste, *op. cit.*, 1re édidion, t. I, p. 391.) — Au contraire, selon Bryce, les membres du *Congrès américain* sont plus assidus que la plupart des députés européens (Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 288). Cette affirmation est peut-être juste pour les représentants, mais elle est tout au moins contestable pour les sénateurs. Voici, en effet ce qu'écrivait M. Raphaël-Georges Lévy en 1893 : « Chaque fois que je suis allé au Capitole, à Washington, et que je suis entré dans l'aile du Palais qui contient la salle des séances du Sénat, j'ai constaté la présence d'une douzaine d'honorables environ. Les autres sont occupés dans les divers comités dont ils font partie ou bien donnent leurs audiences dans le salon de marbre. De temps à autre, un sénateur fait observer au président (qui est le vice-président des États-Unis) que le Sénat n'est pas en nombre. Le président, qui est censé l'ignorer, procède à l'appel nominal Des sonnettes électriques retentissent aussitôt dans tous les coins du Capitole et ramènent les égarés, qui viennent répondre à l'appel de leur nom... pour ressortir ensuite aussi vite qu'ils sont venus. » *Journal des Débats*, 15 novembre 1893. V. aussi un article amusant du *Temps* (9 septembre 1893).

Taaffe, après avoir été déclarés trois fois déchus de leur mandat (1). Puis, ce fut le tour des Allemands. Le 20 mai 1881, les 140 membres de la gauche allemande sortirent de la salle pour ne point prendre part à une délibération qu'ils prétendaient inconstitutionnelle (2). Mais les députés présents étaient encore 150, et la Chambre put continuer de siéger. La même tactique avait déjà été employée par les gauches, au mois de février 1881, et elles menacèrent de s'en servir encore, aux mois d'avril et de décembre 1883 (3).

C'est surtout dans les Diètes provinciales d'Autriche que sévit l'absentéisme ; nous n'en citerons ici que quelques exemples. En 1886, les 75 membres de la minorité allemande, à la Diète de *Bohême*, après que la majorité eut refusé de discuter une proposition de M. de Plener, concernant la question des langues, déclarèrent ne plus vouloir siéger. Déchus de leur mandat, ils furent réélus en 1887 et persistèrent dans leur abstention (4). Nous avons vu les Tchèques user à leur tour de cette manœuvre, le 14 mai 1894, lors de la discussion de la loi Trautenau (5). — Au mois de janvier 1895, la majorité italienne de la Diète d'*Istrie* se retira en masse de la salle des séances pour protester contre le gouverneur qui avait prononcé deux discours, l'un en italien, l'autre en croate ; et la session fut close le jour même de son ouverture (6). Le

(1) V. *supra*, p. 78.

(2) Il s'agissait de statuer sur une proposition du comte Hohenwart, tendant à la nomination d'une commission chargée d'étudier la compétence du Tribunal de l'Empire en matière de vérification d'élections. Cette question avait été soulevée par une récente décision de ce tribunal condamnant le ministère, à propos de l'élection de trois députés conservateurs, dont les Allemands libéraux contestaient la validité. Cf. Reynaert, *op. cit.*, t. I, pp. 227, 228 et 229.

(3) *Ibidem*, pp. 229 et 230.

(4) *B. S. L. C.*, t. XVII, 1888, p. 89; t XVIII, 1889, p. 459.

(5) V. *supra*, pp. 116 et suiv.

(6) *B. S. L. C.*, t. XXIV, 1895, p. 662.

même fait s'est reproduit au mois de juin 1901 (1). — Sous un autre prétexte, les députés slovènes abandonnèrent, en 1895, les séances de la Diète de *Styrie*. — Au mois de février de la même année, la majorité allemande de la Diète du *Tyrol* prononça la déchéance contre les députés italiens du Trentin qui s'abstenaient depuis longtemps de paraître à Inspruck (2). — Dans les premiers jours de décembre 1900, à l'ouverture de la Diète de *Dalmatie*, le président ayant refusé d'admettre une proposition de Mgr Biankini, ce dernier, avec tout le groupe croate dont il est le chef, quitta la salle en déclarant qu'ils refusaient de siéger. La Diète, de ce fait, n'était plus en nombre, et la séance fut levée (3). — Enfin, le 8 juillet 1901, les députés ruthènes, du groupe radical et du groupe polonisant de M. Borwinsky, se retirèrent définitivement de la Diète de *Galicie* (4).

Nous savons que les minorités de **Grèce** (5) et d'**Italie** (6) n'ont pas hésité non plus à utiliser le *quorum* pour des fins obstructionnistes.

En **Belgique**, cette pratique regrettable apparut, pour la première fois, en 1897, au sujet d'un projet réorganisant la garde civique déposé par le Gouvernement. Il est juste d'ajouter qu'à la Chambre des Représentants belge, comme dans la plupart des autres Parlements, la responsabilité

(1) *Temps*, 22 juin 1901.

(2) *Journal des Débats*, 9 février 1895.

(3) *Temps*, 13 décembre 1900.

(4) *Temps*, 10 juillet 1901.

(5) V. *supra*, pp. 129 et suiv. — L'*Annuaire* de 1890 constate que, en 1889, « les travaux ont été surtout entravés par l'imperfection des règlements de la Chambre, qui permet même à un seul député d'empêcher les travaux du Parlement en proposant à tout moment de déclarer que la Chambre n'est pas en nombre;.... le besoin d'une réforme à cet égard a été reconnu; nous la souhaitons vivement, pourvu qu'elle soit faite conformément à notre Charte constitutionnelle. » *Annuaire*, t. XIX, 1890, p. 862.

(6) V. *supra*. p. 140.

en retombe presque entière sur les membres de la majorité, dont l'inassiduité rend possibles les entreprises des obstructionnistes. La gauche n'avait pas été consultée sur le projet du Gouvernement. Elle commença aussitôt une opposition très vive, et un député ouvrier de Liège entreprit « d'enrayer le projet par l'obstructionnisme, tout au moins d'exiger que la Chambre fût toujours en nombre pour les séances extraordinaires que la majorité lui imposait. Il se mit à réclamer l'appel nominal au début de chaque séance, ce qui donna lieu à des scènes parfois fort comiques et à des récriminations solennelles d'autant moins justifiées que la droite comptant 111 députés sur 152, il suffisait que les deux tiers de ses membres fussent présents pour que la Chambre fût en nombre. Mais on est arrivé au Parlement belge à un degré d'abstentionnisme et de laisser-aller qui faisaient trouver cette exigence exorbitante. Finalement, on a fait l'effort nécessaire, et à l'obstruction on a opposé la clôture. Le projet ayant été d'ailleurs modifié dans ses dispositions les plus essentielles, la gauche a renoncé à l'obstructionnisme qui, pratiqué méthodiquement, lui eût certainement permis d'empêcher le vote final du projet, car celui-ci rencontrait à droite une vive opposition » (1). Il fut voté et devint la loi du 9 septembre 1899 (2).

Cette manœuvre fit sa réapparition à la Chambre des Représentants le 26 octobre 1901, et le *Temps* décrivit, dans les termes suivants, les incidents auxquels elle donna lieu : « Pendant que la commission du règlement de la Chambre accumule les séances pour trouver des formules nouvelles de répression suffisantes à assurer la marche régulière du travail parlementaire, les socialistes, visés par cette révision, s'amusent à prendre les devants. Aujourd'hui, à la Chambre, ils ont inauguré un système

(1) *R. P. et P.*, t. XIII, 1897, septembre, p. 630. — V. aussi *R. du D. P.*, t. XI, 1899, p. 482.

(2) *Annuaire*, t, XXVII, 1898, p. 547.

d'obstruction qui aura toujours pour effet d'obliger les membres de la droite à se trouver au poste à l'heure dite, sous peine de voir lever la séance en vertu du règlement. C'est M. Vandervelde qui a exposé ce projet en demandant l'appel nominal à l'ouverture de la séance. La Chambre n'était pas en nombre. On est allé quérir de tous côtés des députés, ministres ou autres, pour répondre à l'appel. Mais, au fur et à mesure qu'un membre de droite arrivait essoufflé, un ou deux membres de l'extrême gauche se retiraient. Finalement, il a bien fallu constater que la Chambre n'était pas en nombre et lever la séance » (1). Enfin, à la séance du 13 décembre dernier, la gauche tout entière se retira de l'assemblée pour protester contre le Gouvernement. La Chambre, de ce fait, n'était plus en nombre, mais la droite profita quand même de l'absence de l'opposition pour voter au galop la plupart des articles du projet militaire qui était en discussion. La gauche se contenta d'élever, le lendemain, une protestation anodine (2).

(1) *Temps*, 27 octobre 1901.

(2) V. *supra*, pp. 124-125.

SECTION II

De l'Obstruction pour empêcher de légiférer

Nous savons déjà (1) que les Parlements sont investis d'un double pouvoir, d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir de contrôle. Le premier est, sans contredit, le plus important, le seul indispensable, et les Chambres ne possèdent le second, malgré son utilité, qu'à titre de corollaire.

Discuter et voter la loi, telle devrait être la préoccupation principale, essentielle, des assemblées délibérantes (2). Il est regrettable qu'elles la perdent trop souvent de vue pour s'attacher à un continuel examen des actes du Gouvernement et s'immiscer dans les moindres détails de l'administration, où leur intervention inexpérimentée est presque toujours fâcheuse (3). Stuart Mill avait prévu le

(1) V. *supra*, pp. 6 et 7.

(2) « La première fonction du Parlement est de faire des lois et de voter le budget. La deuxième est d'excercer, dans la plénitude de son indépendance, un contrôle incessant sur les actes du Gouvernement. Absorbée par les questions de politique pure, par les discussions ardentes, par la préoccupation de provoquer des crises ministérielles, par les querelles des partis, la Chambre des Députés a pris l'habitude, au cours des dernières législatures, de ne remplir qu'avec une certaine indifférence la première de ses fonctions, et d'appliquer une méthode des plus défectueuses à l'élaboration des lois. » Georges Graux, proposition de résolution sur la réforme du règlement, exposé des motifs. Séance du 23 juin 1898; *J. O*, *Ch. Ann.*, n° 103, p. 1233.

(3) Cf. Stuart Mill, *op. cit.*, pp. 119 et suiv.

danger de cette tendance (1), et ses craintes étaient justifiées, car ce droit de contrôle est devenu l'arme politique par excellence, le bélier constamment en travail pour atteindre le but souvent unique de toute opposition, renverser le ministère.

Il est facile de comprendre à quel usage les obstructionnistes peuvent destiner le pouvoir qui leur est confié. Attaquer sans cesse le ministère, tenir la majorité chaque jour en haleine, user tout le temps de l'assemblée en discussions interminables sur des incidents quelconques, et l'empêcher ainsi d'aborder ou de mener à bien sa besogne législative, c'est l'une des formes de l'obstructionnisme les plus usuelles (2).

Le droit de contrôle des Chambres sur les actes du pouvoir exécutif peut s'exercer par voie de *Questions* et d'*Interpellations* (3) ; nous allons les étudier au point de vue du sujet qui nous occupe.

(1) « En pratique, dit-il (*op. cit.*, p. 126), la tendance est forte parmi les corps représentatifs à s'immiscer de plus en plus dans les détails de l'administration. On n'est pas le plus fort sans éprouver une tentation croissante d'abuser de sa force ; c'est une loi générale et un des dangers pratiques auxquels l'avenir des gouvernements représentatifs est exposé. »

(2) Les obstructionnistes ont un autre moyen de s'opposer à l'œuvre législative, c'est d'accumuler des propositions quelconques et de les renouveler sans cesse, d'étouffer sous cette avalanche les projets sérieux et importants, d'annihiler et de décourager les efforts de la majorité. L'étude de cette forme de l'obstruction nous aurait entraînés trop loin, nous n'avons pas cru devoir l'aborder ; il nous aurait fallu entrer dans tous les détails du mécanisme législatif. Nous nous sommes contentés d'envisager un côté, le plus caractéristique, de la question, l'abus des amendements (V. *infra*, pp. 159 et suiv.). Sur les abus du droit d'initiative lui-même, voir Emile Larcher, *L'Initiative parlementaire en France*; Louis Michon, *L'Initiative parlementaire et la réforme du travail législatif* ; Félix Moreau, *L'Initiative parlementaire* (*R. du D. P.*, t. 15, 1901).

(3) Il peut s'exercer aussi au moyen d'*enquêtes parlementaires*. Nous n'en parlerons pas cependant, car il est bien difficile de les faire servir à des fins obstructionnistes.

I

DES INTERPELLATIONS

Le droit qu'ont les représentants de la nation d'interpeller le Gouvernement, pour lui demander compte de son administration, est de l'essence même du régime parlementaire (1). Il peut exister cependant, bien qu'amoindri et dépourvu de sanction, dans le régime simplement représentatif (2). C'est pourquoi le décret du 21 juin 1791 le sanctionnait déjà, en prescrivant que les ministres seraient admis aux séances, qu'ils seraient « toujours prêts à recevoir les ordres de l'assemblée et à donner les renseignements nécessaires » (3). A son tour, le règlement du 18 octobre 1791 précisa les conditions d'exercice du droit d'interpellation et la procédure qu'il devait suivre.

Puis, tous les règlements sont muets sur ce point jusqu'en 1849. Sous la Restauration, qui inaugura, cependant, le régime parlementaire, ce droit ne semblait pas être reconnu aux Chambres. Des débats souvent très graves s'élevaient à propos d'explications demandées au Gouvernement par les députés, et introduites par voie indirecte (4); mais ces débats n'aboutissaient pas à des votes.

(1) Cf. Pierre, *op. cit.*, pp. 693 et suiv. — Esmein, *op. cit.*, pp. 722 et suiv.

(2) V. *supra*, p. 7. — Le *Sénat romain* ne connaissait pas le droit d'interpellation sous sa forme actuelle; mais, en pratique, « grâce à la souplesse du mécanisme parlementaire, on arrivait à instituer des débats analogues à nos interpellations, aboutissant à un vote de blâme, par exemple, les débats contre le consul Philippe et contre le consul Pison. Le vote d'un pareil ordre du jour n'avait pas de sanction pratique, mais il n'en produisait pas moins un effet moral considérable. » Mispoulet, *op. cit.*, p. 396.

(3) Pierre, *op. cit.*, p. 693.

(4) Notamment aux séances des 5 juin 1820, 20 mars 1821, 1er mars 1822.

Le droit d'interpeller directement le Gouvernement ne reparut qu'en 1830. Le 5 novembre 1830, les 27 et 28 janvier 1831, M. Mauguin interpella et affirma, malgré les observations du président, le droit d'interpellation des députés. La Chambre consacra sa doctrine, en autorisant la discussion des interpellations, et leur usage devint constant (1). L'Assemblée Constituante de 1848 reconnut implicitement ce droit à ses membres, qui en usèrent largement ; mais son règlement ne détermina aucune procédure à ce sujet. Le règlement de l'Assemblée Législative de 1849 décida, au contraire, que les demandes d'interpellation seraient rédigées par écrit, remises au président, et que la Chambre fixerait, sans débats, le jour de leur discussion. Celle-ci pourrait se terminer par le vote d'un ordre du jour motivé (2). Supprimé en 1852, le droit d'interpellation fut rétabli en 1867. Les demandes devaient être signées par cinq membres au moins et obtenir l'avis favorable, au Sénat, de deux bureaux, au Corps Législatif, de quatre. A leur suite, l'assemblée n'avait la faculté de prononcer que l'ordre du jour pur et simple ou le renvoi au Gouvernement (3). Le droit de les accompagner d'un ordre du jour motivé ne fut accordé aux Chambres qu'en 1869. Sur la demande du Gouvernement, cet ordre du jour était renvoyé de droit à l'examen des bureaux, et l'assemblée statuait, après le rapport sommaire d'une commission nom-

(1) Presque toutes se terminaient alors par le vote de l'ordre du jour pur et simple. De 1830 à 1848, trois seulement aboutirent au vote d'un ordre du jour motivé, le 22 septembre 1831 (interpell. de M. Mauguin), le 31 mai 1845 (interpell. de M. Thiers), le 17 janvier 1848 (interpell. de M. Odilon Barrot). — V. Thureau-Dangin, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, t. II, pp. 192, 193, 282 et suiv., 296, 297; t. IV, p. 483.

(2) R. du 6 juillet 1849, art. 79 à 82.

(3) Décret du 19 janvier 1867, art. 1 à 6. — Aux termes de l'art. 6, le renvoi au Gouvernement était prononcé selon la formule suivante: « Le Sénat, ou le Corps Législatif, appelle l'attention du Gouvernement sur l'objet des interpellations. » Dans ce cas, un extrait de la délibération était transmis au Conseil d'Etat.

mée par ces bureaux (1). En outre, le droit d'interpellation devenait individuel. Le règlement de 1870 adopta une procédure analogue à celle de 1849.

D'après les règlements actuels, l'auteur d'une interpellation doit en expliquer brièvement l'objet dans une demande écrite que le président lit à la Chambre (2). Celle-ci fixe le jour de la discussion, sans débats au Sénat, sans débats *sur le fonds* à la Chambre des Députés. Le vote sur cette fixation a lieu par assis et levés au Sénat : le scrutin peut être demandé à la Chambre (3). Pourvu qu'elles n'aient pas un caractère inconstitutionnel, les interpellations sont recevables sur toutes les questions. On ne doit pas renvoyer à plus d'un mois celles qui ont pour objet la politique intérieure (4). Mais, en fait, comme la Chambre peut les ajourner à une date indéterminée, en les renvoyant « à la suite », c'est une garantie illusoire pour les interpellateurs (5). Au jour fixé, l'interpellation est discutée ; le ministre visé est libre de ne pas répondre. Puis, la discussion se termine, soit par la déclaration du président que l'incident est clos, soit par le vote d'un ordre du jour qui est tantôt pur et simple, tantôt motivé.

Comme on le voit, nos règlements actuels ne contiennent, sauf le renvoi à un mois, aucune mesure restrictive du droit d'interpellation. Les députés en profitent, d'ail-

(1) Sénatusc, du 8 septembre 1869, art. 7.

(2) R. S., art. 81 ; R. C. D., art. 39 et 40.

(3) En 1898, MM. Gellé et Coache proposèrent la création d'une commission spéciale, chargée de présenter à la Chambre un rapport sommaire sur chaque interpellation, après avoir entendu son auteur et le ministre intéressé. Leur demande fut écartée par la commission du règlement. *J. O., Ch. Ann.*, nos 169 et 250.

(4) En 1898, M. Boudenoot demanda l'abolition de cette restriction des droits de la Chambre, mais sa proposition fut écartée par la commission. *J. O., Ch. Ann.*, nos 106 et 220. V. *infra*, p. 190.

(5) V. *infra*, p. 190.

leurs, sans le moindre scrupule, et le nombre toujours croissant des interpellations devient un véritable fléau (1). De 1893 à 1898, pendant la sixième législature, les divers cabinets qui se succédèrent au pouvoir subirent l'assaut de 291 interpellations, dont 209 furent discutées (2). Quelques semaines avant que la Chambre clôturât ses travaux, le Ministre de l'Intérieur, M. Barthou, répondant à l'une d'elles, constatait que c'était la cent-quinzième adressée au ministère Méline, depuis sa constitution (3). Ce ministère seul en affronta 218. Au mois de mars 1897, la Chambre tint 21 séances et discuta 11 interpellations.

Des mesures ont été cependant prises, à certaines époques, pour combattre ce danger. Le règlement du 18 octobre 1791 soumettait l'exercice du droit d'interpellation à l'autorisation de l'assemblée (4). Le 3 mars 1834, la Chambre remit cette disposition en vigueur (5). Mais elle ne se retrouve ni dans le règlement de 1849, ni dans celui de 1870.

(1) L'abus des interpellations est un obstacle au vote des lois les plus urgentes et à la discussion des réformes les plus nécessaires. » Georges Graux; *J. O., Ch. Ann.*, 1898, n° 103, p. 1236. — « Malgré la présence d'une forte majorité ministérielle, il restera toujours une minorité d'opposition violente qui, si l'on ne brise cette arme entre ses mains, se prévaudra du droit d'interpellation pour faire une guerre incessante au Gouvernement et entraver le fonctionnement normal des institutions. » Th. Ferneuil, *R. P. et P.*, t. I, 1894, juillet, p. 18.

(2) *R. P. et P.*, t. XVI, 1898, juin, p, 587. — *J. O., Ch. Ann.*, 1898, n° 103, p. 1237.

(3) Ch. des D., séance du 12 mars 1898.

(4) Le règlement de 1791 était ainsi conçu: « Lorsque les ministres seront dans l'assemblée, aucun autre membre que le président ne pourra leur faire, en aucun cas, d'interpellation directe ; mais les éclaircissements désirés par les différents membres seront proposés au président qui consultera l'assemblée pour savoir si elle veut que le ministre réponde. »

(5) Huit demandes d'interpellation furent refusées sous la Monarchie de Juillet, les 13 mars, 20 avril, 16 juin 1837, le 1er et le 22 février 1844, les 13-22 mars 1843, le 17 mars 1844, le 1er juin 1847.

Les règlements actuels ne la consacrent pas davantage. C'est pourquoi, submergée par le flot montant des interpellations qui lui rendaient tout travail impossible, la majorité s'est vue contrainte d'édicter une disposition plus rigoureuse encore, la fixation d'un seul jour par semaine pour la discussion des interpellations. La Chambre de 1885 leur accorda le vendredi. Le 1er mai 1894, M. Flandin proposa de leur réserver le jeudi, les lundi, mardi et samedi de chaque semaine devant appartenir, sauf le cas d'urgence constatée, aux travaux législatifs (1). Au nom de la commission, M. Dulau déposa un rapport favorable; la commission demandait seulement que les interpellations pussent être développées, en plus du jeudi, le mercredi et le vendredi, jours auxquels la Chambre ne siège pas d'ordinaire. Cette proposition n'a jamais pu venir en discussion. — Le 30 mai 1895, MM. Basly et Lamendin la renouvelèrent, en choisissant le vendredi; mais l'urgence qu'ils sollicitaient leur fut refusée. — Une proposition identique fut déposée, le 14 mars 1896, par MM. Marty, Develle et Goiraud, au nom de deux groupes républicains, et appuyée par le Président du Conseil, M. Méline (2). MM. Lockroy et Goblet la combattirent; elle fut cependant adoptée, après deux pointages, par 294 voix contre 241. Elle décidait « qu'à titre provisoire, les séances des lundis, mardis et jeudis seraient exclusivement réservées à la discussion et au vote des lois ». Les interpellations se contentèrent du samedi, et ce provisoire dura jusqu'à la fin de la législature. — A la législature nouvelle, en 1898, MM. Boudenoot et Georges Graux proposèrent d'inscrire cette disposition dans le règlement : mais leur projet, admis par la commission, ne fut pas adopté par la Chambre (3). — Celle-ci, le 12 novembre 1900, dut, cependant,

(1) *J. O.* du 2 mai 1894, *Débats Parl.*, Ch., p. 679.

(2) Dépôt le 14 mars 1896; *J. O.*, *Ch. Ann.*, n° 2330, p. 372.

(3) *J. O.*, *Ch. Ann.*, nos 103, 106 et 250.

remettre en vigueur la mesure adoptée par la législature précédente, et les interpellations furent cantonnées dans les seules séances du vendredi. — Le 16 janvier 1902, la Chambre alla encore plus loin : il ne fut plus accordé aux interpellations que les séances du vendredi soir (1). On ne pouvait se montrer d'une rigueur plus grande, à moins de supprimer radicalement le droit d'interpellation.

D'ailleurs, on peut soutenir que, par le fait de ces mesures, le droit d'interpellation, dans certain cas, n'existe plus que nominalement. En effet, quand les demandes sont nombreuses, c'est-à-dire toujours, celles qui sont renvoyées « à la suite », dans les derniers mois d'une législature, sont presque assurées de ne venir jamais à l'ordre du jour. Et la Chambre exerce ainsi, par le renvoi « à la suite », le droit d'ajournement indéfini que lui dénie le règlement, tout au moins pour les interpellations sur la politique intérieure (2).

Ces mesures ne sont pas les seules qu'on ait imaginées. Jules Simon voulait qu'on revînt au système du second Empire, qu'il fût établi « que les bureaux seraient d'abord consultés, et que, pour avoir le champ libre, l'interpellation devrait d'abord obtenir l'assentiment de quatre bureaux à la Chambre et de deux au Sénat » (3).

M. Ferneuil propose d'exiger que toute demande d'interpellation porte la signature d'un certain nombre de

(1) Encore la Chambre avait-elle décidé d'abord, sur la proposition du Gouvernement et de la commission, de discuter le budget *tous les jours sans interruption*. Le vendredi soir ne fut réservé aux interpellations que sur la motion de M. Pastre.

(2) V. *supra* p. 187. — Au mois de juin 1901, M. Georges Berry déposa une proposition de résolution demandant que les interpellations sur la politique intérieure fussent toujours discutées dans le délai maximum de un mois. Mais l'urgence lui fut refusée; sa proposition fut simplement renvoyée à la commission du règlement, c'est-à-dire enterrée. *Temps*, 7 juin 1901.

(3) *R. P. et P.*, t. I, 1894, juillet, p. 15. — *V. supra*, p. 186.

députés, 40 ou 50, par exemple, et que, ce nombre obtenu, la demande soit renvoyée d'urgence à l'examen des bureaux de la Chambre. L'interpellation ne serait développée ensuite devant celle-ci qu'à la condition d'avoir réuni dans le vote préalable des bureaux un nombre de voix déterminé, par exemple le tiers ou le quart des membres présents à la délibération (1).

M. Georges Graux objecte à ce système « que l'interpellation est l'acte principal par lequel les minorités peuvent affirmer leurs droits. Une minorité, même très peu nombreuse, doit être respectée. On ne peut lui imposer, pour exercer son droit d'interpellation, ni la signature d'un nombre relativement élevé d'interpellateurs, ni l'assentiment d'une fraction de la Chambre » (2). La fixation d'un jour hebdomadaire paraît à M. Graux une mesure suffisante (3), en y adjoignant toutefois l'interdiction absolue de transformer une question en interpellation.

M. André Lebon est plus sévère : il demande qu'une interpellation ne puisse être présentée que revêtue de 40 signatures, et qu'il soit statué « sans débats » sur la fixation du jour de la discussion (4).

Enfin, M. Félix Roussel préconise l'usage plus fréquent de la question, en imitation du Parlement britannique (5).

(1) *R. P. et P.*, t. I, 1894, juillet, p. 18.

(2) *R. P. et P.*, t. XVI, 1898, juin, p. 352. — V. aussi l'exposé des motifs de la proposition de M. Georges Graux sur la réforme du règlement, le 23 juin 1898. *J. O.*, *Ch. Ann.*, nº 103, p. 1236.

(3) « L'expérience a été favorable à cette méthode de travail. Non seulement les droits de la Chambre ont été respectés, mais le travail parlementaire a été moins stérile. Il est incontestable que presque toutes les lois qui ont fait honneur à la dernière législature (1894-98) ont été adoptées pendant la dernière période de son existence. » *J. O.*, *Ch. Ann.*, 1898, nº 103, p. 1237; nº 250, p. 1516.

(4) *R. P. et P.*, t. II, 1894, p. 224.

(5) *R. P. et P.*, t. XII, 1897, avril, p. 207.

Les mesures restrictives du droit d'interpellation usitées dans les Parlements étrangers sont relatives à l'introduction de l'interpellation; à la date de son développement; à la limitation du débat qui pourra la suivre.

Certains pays exigent que la demande d'interpellation soit appuyée par un nombre déterminé de membres, certains autres qu'elle soit autorisée par l'assemblée.

En **Allemagne**, toute demande d'interpellation doit être signée par 30 députés (1); en **Autriche**, par 15 membres à la Chambre des Députés, par 10 membres à la Chambre des Seigneurs (2). En **Suisse**, une demande est non avenue si elle n'est appuyée par 10 membres présents (3).

Cette condition remplie, dans les Chambres helvétiques, l'assemblée statue sur la prise en considération de la demande. La prise en considération est exigée aussi en **Hollande** (4) et en **Danemark** (5).

Parfois, les mesures prises par les Parlements tendent à éviter un gaspillage trop grand du temps indispensable au travail législatif. En **Italie** et en **Belgique**, les interpellations sont, comme en France, cantonnées dans un jour de la semaine (6). La Chambre des Représentants belge dut prendre cette mesure à la fin du mois de juin 1898 (7). En Italie, c'est le règlement qui fixe le lundi aux interpellateurs, à moins que la Chambre ne leur désigne

(1) R. du Reichstag, § 32. — *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 188. — Laband, *op. cit.*, t. I, p. 463.

(2) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 210.

(3) *Ibidem*, p. 262.

(4) Samuel, *loc. cit.*, p. 1162.

(5) *Ibidem*, p. 1153.

(6) L'adoption de cette mesure fut proposée, en 1901, à la Chambre hellénique. *R. du D. P.*, t. XV, 1901, p. 508.

(7) *R. du D. P.*, t. XIII, 1900, p. 142.

un autre jour (1). En **Bulgarie**, le ministre visé par une interpellation n'est tenu de lui répondre qu'à la fin de la session (2).

Enfin, certains règlements restreignent l'ampleur du débat provoqué par l'interpellation ou même le suppriment. En **Allemagne**, en **Autriche**, en **Bulgarie** et en **Portugal**, le ministre intéressé et l'auteur de l'interpellation prennent seuls la parole. Au **Sénat espagnol**, elle est accordée aussi à un membre de l'assemblée.

En **Portugal**, chacun des deux orateurs ne parle que deux fois, et la Chambre peut autoriser un autre membre à intervenir. Cette règle ne s'applique pas aux interpellations sur la politique générale ou sur un point important de l'administration (3).

En **Allemagne** et en **Autriche**, après la réponse ou le refus de répondre de l'interpellé, une conférence *(besprechung)*, sorte de délibération sans caractère officiel, peut être organisée, en Allemagne (4), sur la demande de 50 membres, en Autriche, si la Chambre l'autorise. Cette discussion n'a d'autre but que d'éclairer la question et ne se termine point par un ordre du jour (5).

L'abus du droit d'interpellation est l'une des formes les plus fréquentes de l'obstructionnisme ; son emploi est, pour ainsi dire, journalier. Aucun Parlement n'a échappé

(1) R. C. D., art. 121. — En 1895, la majorité, sur la proposition de Crispi, décida de renvoyer toutes les interpellations jusqu'au moment où serait achevée la discussion des budgets. *R. P. et P.*, t. V, 1895, août, p. 376.

(2) Samuel, *loc. cit.*, p. 1153.

(3) *Ibidem*, p. 1158.

(4) R. du Reichstag, §§ 32 et 33. — *B. S. L. C.*, t. V., 1876, p. 188. — Laband, *op. cit.*, t. I, p. 460. — de Monès, *op., cit.*, pp. 184 et suiv.

(5) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 210.

à cet abus, mais nulle part il n'a même approché des proportions qu'il a prises au *Reichsrath autrichien*. Nous avons déjà cité les 4.000 demandes d'interpellations déposées par les Tchèques, le 6 avril 1900, et que devaient soutenir 400 orateurs ! (1). A la séance du 26 février 1901, deux heures furent consacrées à la seule lecture de 17 interpellations tchèques en traduction allemande. L'une d'elles avait 88 pages de texte et était signée de 300 noms dont on n'a même pas fait grâce au lecteur. Le 14 mars, 400 interpellations étaient encore accumulées sur le bureau de la présidence (2). Le 12 juillet de la même année, la Diète du *Tyrol* dut être ajournée *sine die*, les députés italiens ayant déposé près de 200 interpellations pour empêcher la discussion et le rejet d'un projet de loi sur la séparation administrative du Trentin. Les obstructionnistes ont ainsi obtenu ce qu'ils désiraient, c'est-à-dire que la question se représentât tout entière devant la nouvelle Diète qui devait être élue au mois de novembre suivant (3).

A la *Chambre italienne*, le seul député Imbriani, du parti républicain libéral, ne développa pas moins de 645 interpellations, dans l'espace de huit années (4).

Auprès de ces chiffres fantastiques, celui des 40 interpellations qui furent discutées à la *Chambre belge*, pendant les sept mois de la session de 1895-96, est bien modeste. Cependant, on l'a déploré comme étant excessif (5).

Le seul Parlement capable de rivaliser sur ce point avec le Reichsrath autrichien est celui du *Chili*. Il est vrai que les députés chiliens jouissent d'un droit d'interpellation absolu, sans entraves ni limites. Quand une demande est

(1) V. *supra*, p. 94.

(2) *Temps*, 28 février et 15 mars 1901.

(3) *Journal des Débats* des 11 et 12 juillet 1901 ; *Temps* du 12 juillet. — V. aussi les interpellations en *Roumanie*, *supra*, p. 151.

(4) *Revue Bleue*, 1901, 2e semestre, p. 608.

(5) *R. du D. P.*, t. VI, 1896, p. 160.

déposée, le ministre fixe un jour rapproché pour la discussion et, celle-ci commencée, la Chambre reste à sa merci, tant qu'elle dure. La clôture n'existant pas, rien n'empêche cette discussion de se prolonger pendant plusieurs jours et même plusieurs semaines ! C'est un procédé légal d'obstruction introduit par les conservateurs en 1881 (1).

II

DES QUESTIONS

La question est une simple demande de renseignements, d'éclaircissements ; elle ne fait préjuger, chez le questionneur, aucune intention hostile (2). Beaucoup d'affaires sont d'une trop mince importance pour solliciter un débat et un vote. Il est nécessaire, cependant, que le droit de contrôle des représentants puisse s'exercer à leur sujet.

En **France**, les anciens règlements ne disaient rien de ce droit, mais il était la conséquence naturelle du régime représentatif. Sous le second Empire, il n'était permis de l'utiliser qu'à l'occasion du budget. Il s'est étendu depuis 1870, et le Gouvernement peut aujourd'hui être questionné à toute occasion (3). En vertu de l'article 80 du règlement du Sénat et des usages constants de la Chambre, une question n'est posée qu'après avoir obtenu l'acceptation du ministre compétent, qui détermine aussi le jour et la séance où il répondra. Afin de ne pas troubler les travaux législatifs, il est établi par les usages du Sénat et l'article 47 du règlement de la Chambre qu'une question ne doit pas

(1) *R. du D. P.*, t. IV, 1895, p. 329. — V. *supra*, p. 151.

(2) Cf. Pierre, *op. cit.*, pp. 687 et suiv.

(3) R. S., art. 80 ; R. C. D., art. 47, 48 et 49.

interrompre l'ordre du jour ; elle est posée soit au début, soit à la fin d'une séance (1).

Une question n'est pas une interpellation : en raison de sa forme simplifiée, elle jouit de certains avantages, mais elle perdrait le caractère commode de rapidité qui lui est propre, si elle soulevait un débat comme l'interpellation. C'est pourquoi « le député qui a posé la question a seul le droit de répondre » (2) au ministre ; « les autres membres n'ont pas le droit d'intervenir » (3), alors même que l'auteur de la question renoncerait à répondre. Encore cette réponse doit-elle être « sommaire », et le président aurait le devoir de l'interrompre, si elle dégénérait en véritable discours (4). Autrefois même, ce droit de réponse n'existait pas pour l'auteur de la question (5).

Cette réponse n'est suivie d'aucun vote, mais la question peut être transformée en interpellation, si la proposition en est faite par écrit et acceptée par la Chambre.

Une demande formulée au début ou à la fin d'une séance et acceptée par un ministre qui donne les explications nécessaires, une réplique brève du questionneur, telle est donc la forme rapide et pratique des questions. Il semble que leur commodité même devrait favoriser leur multiplication. Mais on ne peut soulever, à leur occasion,

(1) Ch. des D., séance du 23 mars 1878.

(2) R. C. D., art. 49.

(3) R. S., art. 80.

(4) « Une question, le mot l'indique, est tout simplement une interrogation adressée à un ministre sur un point de fait. Si l'honorable membre veut discuter sur ce fait, après la réponse du ministre, il demandera à transformer la question en interpellation. » Ch. des D., séance du 17 avril 1889, observation de M. le Président Floquet.

(5) Au cours de la discussion du budget, des questions peuvent être posées aux ministres durant tout le cours de la séance et sans qu'on ait à les soumettre à leur acceptation. Le droit de réponse est alors absolu pour tout membre de la Chambre, et celle-ci peut donner au débat toute l'étendue qu'il lui plaît. V. séance du Sénat du 16 décembre 1878, observation de M. le Président d'Audiffret-Pasquier.

de débat passionné, présenter, à leur suite, un ordre du jour insidieux où trébuchera peut-être le ministère ; la question est un instrument de travail et non une arme de combat. C'est pourquoi la faveur de nos représentants s'en va aux interpellations. De 1893 à 1898, alors qu'on présentait 291 interpellations, il n'était posé que 115 questions (1).

Quoique leur nombre ait encore semblé parfois encombrant, on a souvent demandé que leur usage se généralisât, aux dépens des interpellations (2). Et l'on invoque, à l'appui de ce vœu, l'exemple du Parlement britannique, malgré que le droit de question y soit fréquemment employé dans un but d'obstruction.

En **Angleterre**, pays classique de la question, tout membre qui veut user de ce droit en donne avis, vingt-quatre heures à l'avance, par écrit, ou même verbalement, si le *speaker* l'y autorise. Le jour qu'il a lui-même choisi, le questionneur développe sommairement sa question, ou, le plus souvent, se contente de lire le texte de l'avis préalablement imprimé en tête du feuilleton de la séance. Le début de chaque séance est réservé à ces questions ; il en est posé chaque jour une trentaine environ (3).

(1) *R. P. et P.*, t. XVI, 1898, juin, p. 587. — *J. O., Ch, Ann.*, 1898, n° 103, p. 1237.

(2) *R. P. et P.*, F. Roussel, t. XII, 1897, avril, p. 207; G. Graux, t. XVI, 1898, juin, p. 552. — A cet effet, M. Georges Graux, en 1898, proposa d'exiger que toute question fût posée par écrit, mais que les ministres fussent obligés de répondre dans la huitaine, à moins qu'ils en eussent été dispensés par un vote formel de la Chambre. Ainsi elles seraient efficaces, peu dangereuses pour le travail, et l'on aurait quelque chance de voir les députés délaisser, en leur faveur, les interpellations. Mais la commission du règlement n'admit pas cette proposition. *J. O., Ch. Ann.*, n° 103, p. 1237; n° 250, p. 1517.

(3) Mais ce nombre est parfois dépassé de beaucoup. L'ordre du jour de la séance du 19 juin 1890 ne renfermait pas moins de 59 questions. *Soleil*, 24 juin 1890.

Le ministre répond brièvement ; une réplique du questionneur est quelquefois autorisée. Demande et réponse ne prennent que quelques minutes, mais comme le nombre des questions est considérable, il arrive souvent que leur développement demande plusieurs heures (1). On en compte, en effet, de 1,400 à 1,500 par session, et leur abondance ne laisse pas d'obstruer parfois sérieusement les travaux de la Chambre (2). En 1832, on se plaignait déjà et l'on déplorait « le nombre indéfini de questions le plus souvent oiseuses, voire même ridicules, se succédant au début de chaque séance et retardant parfois jusqu'à une heure très avancée du soir le commencement de l'ordre du jour». (3) Le mal depuis n'a pas diminué ; les obstructionnistes se sont naturellement emparés de la question, comme d'une arme efficace. Le secrétaire général de la Chambre des Communes, sir Reginald Palgrave, le remarquait amèrement en 1879. « Tout en reconnaissant, écrivait-il, l'utilité et l'importance du droit qu'ont les députés d'interroger le Gouvernement, il faut bien reconnaître qu'on en abuse singulièrement de nos jours. Pendant la session dernière, les questions inscrites à l'ordre du jour de la Chambre ont atteint un chiffre sans précédent : il y en a eu 1343, soit aussi 1343 réponses, sans compter les observations à l'appui, etc... Si nous ne comptons pour chaque question que trois minutes, réponse comprise, on

(1) « Aucun interrogatoire n'est plus scrutateur que celui auquel est soumis un ministre de la Couronne par les membres extrêmement curieux de la Chambre des Communes. Sir Robert Peel demanda une fois qu'on lui écrivît avec soin une série de questions qui lui furent posées un jour successivement à la Chambre. On aurait dit une liste de tout ce qui pouvait se présenter dans l'Empire britannique ou au cerveau d'un membre du Parlement. (Bagehot, *Essai sur Robert Peel*, p. 24). » W. Wilson, *op. cit.*, p. 322.

(2) Cf. de Franqueville, *op cit.*, t. III, p. 298. — A. Todd, *op. cit.*, t. II, pp. 129 et suiv. — René Samuel, *loc. cit.*, p. 1142. — Ephraïm, *R. P. et P.*, t. VII, 1896, mars, p. 579.

(3) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 417.

ne nous taxera pas d'exagération. Or, à ce compte, l'exercice du droit dont nous parlons n'aurait pas absorbé, dans la dernière session, moins de soixante-six heures » (1). Le nombre des questions s'est encore élevé depuis ; c'est pourquoi le Gouvernement demande aujourd'hui qu'on ne puisse poser de questions aux ministres qu'à la fin de la séance de l'après-midi, et encore pendant un temps très court qui sera délimité (2).

En **Italie**, comme en Angleterre, les questions ne peuvent être posées qu'au début de chaque séance ; les quarante premières minutes leur sont consacrées (3), et l'auteur de la question ne peut parler plus de cinq minutes (4).

En **Autriche**, au contraire, les questions ont le droit d'intervenir en tout temps, sans formalités, sauf au cours d'une délibération commencée (5). Cette dernière restriction n'existe même pas en **Allemagne**. En effet, « au cours de toute discussion, le droit est reconnu à chaque député de poser, soit au Chancelier, soit au Secrétaire d'État chargé de la direction de l'un des offices administratifs de l'Empire, des questions relatives à l'objet des débats. Ce droit n'est pas soumis aux formalités exigées par les paragraphes 32 et 33 du règlement pour les interpellations, et l'on en use dans une foule de circonstances » (6).

En **Belgique**, on ne connaissait autrefois que l'interpellation. La question a été introduite par le règlement du 29 janvier 1897. D'après l'article 32 de ce règlement, « le membre qui désire poser une question au Gouvernement en remet le texte écrit au président qui le fait insérer au

(1) R. Palgrave, *op. cit.*

(2) *R. P. et P.*, t. XXXI, 1902, mars, p. 620.

(3) R. C. D., art. 117.

(4) R. C. D., art. 116.

(5) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 197.

(6) De Monès, *op. cit.*, p. 185.

compte-rendu analytique et aux *Annales* parlementaires... Le ministre en cause répond le mardi suivant, à moins que, d'accord avec celui-ci, la Chambre ne déclare l'urgence. Sitôt leurs explications échangées, l'incident est clos » (1). Ce nouveau mode d'exercice du droit de contrôle a, presque aussitôt, donné lieu à des abus. Dans la seule séance du 27 novembre 1900, M. de Naeyer, ministre des finances et des travaux publics, répondit à 25 questions ; ce qui lui fit dire que « cette marée montante de questions menaçait de submerger » la Chambre (2).

Au **Japon**, aux termes de l'article 48 de la loi du 11 février 1889, « le membre d'une Chambre qui veut poser une question au Gouvernement doit réunir 30 signatures et présenter au président un mémoire que celui-ci remet au Gouvernement » (3).

(1) *B. S. L. C.*, t. XXVI, 1897, p. 616.

(2) *Ibidem*, t. XXX, 1901, p. 337.

(3) *Annuaire*, t. XIV, 1890, p. 1043.

SECTION III

De l'Obstruction pour empêcher de voter

Nous avons vu jusqu'ici les obstructionnistes user de moyens presque détournés ou, du moins, très généraux pour entraver, sans distinction, tous les travaux d'une Chambre. Nous allons aborder maintenant l'obstruction directe et la voir aux prises avec une loi en discussion.

En dépit de l'opposition, un projet a été déposé et la discussion commence. La minorité comprend qu'elle sera vaincue dans un vote régulier, mais, grâce à l'obstruction, elle peut encore espérer : soit obtenir de la majorité, lassée ou intimidée, des concessions, peut-être même le retrait du projet; soit prolonger les débats jusqu'à la fin de la session, de telle sorte que celle-ci soit close avant que le projet ait pu être voté (ce qui est important surtout dans les pays où la clôture de la session entraîne la péremption des projets qui ne sont pas définitivement adoptés) (1); soit enfin mettre le Gouvernement dans la nécessité de clôturer la session ou de proroger la Chambre ou de la dissoudre.

Les obstructionnistes disposent de deux sortes de moyens pour atteindre l'un des buts que nous venons d'indiquer : les premiers tendent à éterniser la discussion et à l'empêcher d'aboutir au vote, les seconds à supprimer discussion et vote par la violence.

(1) En Angleterre, en Allemagne, en Italie, etc...

Nous qualifierons de *réguliers* les procédés du premier groupe : on verra, en effet, qu'ils ne sont qu'un abus de droits très légitimes. — Le deuxième groupe comprend, au contraire, les procédés *irréguliers :* ils ne reposent que sur la violence et le désordre.

I

PROCÉDÉS RÉGULIERS

Sous cette rubrique, nous étudierons les abus que font les obstructionnistes de leur droit de parole, de leur droit d'amendement, de la faculté qui leur est accordée de réclamer le scrutin public à propos des moindres votations, et les troubles que peut occasionner l'exigence d'un *quorum de vote*. Nous indiquerons, en même temps, les divers remèdes qui permettent aux majorités de combattre ces procédés obstructionnistes, et nous réserverons une place spéciale au plus radical de ces remèdes, la Clôture.

CHAPITRE I

De l'Obstruction par les discours

Nous avons déjà dit quelle importance a le droit de parole accordé aux membres des assemblées délibérantes (1). Grâce à lui, les opinions et les intérêts divers de toutes les classes de la nation peuvent se faire jour et se défendre. C'est la principale sauvegarde des minorités, en même temps que la condition indispensable d'une discussion sérieuse et éclairée. La liberté de parler doit être aussi grande que possible dans l'enceinte législative. Malheureusement, les minorités ont méconnu trop souvent l'esprit dans lequel leur était donné ce droit. Non seulement elles en ont abusé, mais elles l'ont détourné de son véritable sens, en le faisant servir à des fins obstructionnistes.

Dans beaucoup de pays, de tels abus ont été commis que cette liberté sacrée a dû être restreinte. Ces abus ont trait soit à la *longueur*, soit à la *fréquence* des discours. Nous les étudierons sous chacun de ces deux chefs et nous les ferons suivre de leurs remèdes.

(1) V. *supra*, pp. 11 et suiv. — « Les ennemis des assemblées représentatives leur ont souvent reproché d'être le séjour triomphant du verbiage et du bavardage On ne saurait imaginer une raillerie plus pitoyable. Je ne sache pas qu'une assemblée représentative puisse employer son temps plus utilement qu'à parler, lorsque les sujets de ses discours sont les grands intérêts publics et lorsque chacune de ses paroles représente l'opinion ou d'une classe importante de la nation, ou d'un individu dans lequel une de ces classes a mis sa confiance. » Stuart-Mill, *op. cit.*, p. 137.

A

LONGUEUR DES DISCOURS

Lorsqu'un orateur parlementaire obtient la parole, s'il a de son devoir une saine conscience et une vue nette des intérêts de son pays, il se bornera à exposer son opinion et les raisons qui la motivent ; il n'aura d'autre but que d'exprimer sa pensée, dans une forme aussi convaincante que possible, afin de rallier les votes de ses collègues à l'opinion qu'il défend. Il en est tout autrement de l'orateur obstructionniste. Pour lui, la parole n'est plus un procédé de discussion, mais un moyen commode de gaspiller le temps de l'assemblée et de s'opposer à ce qu'elle fasse besogne utile. Alors ce sont des discours intarissables, les mêmes arguments reviennent sans cesse, durant des heures et des heures, les moindres incidents se prêtent à des développements infinis. Que deux ou trois orateurs usent de ces procédés, une séance est gaspillée, et l'on recommence le lendemain.

C'est, qu'on nous pardonne cette expression, l'enfance de l'art obstructionniste, un simple jeu pour lequel il n'est besoin que de solides poumons et d'une patience inaltérable. C'est aussi la forme classique et la plus apparente de l'obstruction, le premier procédé qu'elle ait mis en œuvre. Aucun Parlement, sans exception, n'a échappé à cet abus de la parole. Il suffirait peut-être que nous rappelions ici, parmi tous les cas d'obstruction précédemment cités, les hauts faits oratoires de la « brigade irlandaise » au Parlement britannique (1), des Tchèques et des Allemands au Reichsrath autrichien (2). Cependant, nous rapporterons encore quelques exemples caractéristiques.

(1) V. *supra*, pp. 29 et suiv.

(2) V. *supra*, pp. 79 et suiv.

En **Angleterre**, la séance du mercredi, qui est réservée aux bills présentés par les simples membres, finit nécessairement et automatiquement à six heures du soir. « Il suffit donc que les adversaires de la mesure s'entendent pour parler jusqu'au moment où sonne l'heure fatale. Le bill qui n'est pas voté à ce moment est ajourné au jour suivant, c'est-à-dire perdu pour la session, car tous les jours sont pris d'avance. C'est, je crois, M. Vincent Scully qui commença ainsi à parler contre un bill à une heure après midi et qui, tout en respectant le règlement, continua jusqu'à cinq heures trois quarts, moment où le *speaker* se leva en ajournant la Chambre » (1). M. Gladstone accomplit un jour une prouesse analogue et sauva le cabinet Palmerston, en ouvrant « à sa prodigieuse puissance de discourir, dit Reynaert, une carrière illimitée ». On allait voter sur un bill concernant l'abrogation des droits sur le papier, et la majorité ministérielle n'était pas présente. M. Gladstone resta sur la brèche tout le temps qu'il fallut pour lui permettre d'accourir ; les *whips* firent diligence, et lorsque l'orateur libéral se rassit, tout péril était conjuré (2). Mais « le record de la faconde parlementaire » à la Chambre des Communes appartient sans nul doute à Sir Richard Webster qui, lors de la discussion de la fameuse affaire Parnell (3), parla pendant cinq séances consécutives, du 22 au 26 octobre 1888, autrement dit pendant près de quarante heures. Publié dans le *Times*, son discours occupa cinquante-six grandes colonnes, représentant un ensemble de cent trente-deux mille mots (4) !

Nous savons que dans les Parlements coloniaux les

(1) De Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 365, note.

(2) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 403.

(3) Parnell était accusé de complicité avec les meurtriers de Phœnix-Park, et une enquête fut ordonnée dont les résultats furent tout à l'honneur des députés irlandais.

(4) *Messager de Toulouse*, 23 novembre 1897.

députés ne sont pas moins prolixes ; et nous avons déjà cité deux discours de dix-huit et vingt-six heures, qui furent prononcés le premier dans le Parlement de **Victoria** (1), le second dans celui de la **Colombie britannique** (2). A la Chambre des Communes du **Dominion**, les obstructionnistes trouvèrent plus commode de lire imperturbablement, en guise de discours, des chapitres entiers de la Bible ou d'un recueil de parodies comiques (3).

Aux **Etats-Unis**, les abus du droit de parole furent si grands, en 1841, qu'on dut proposer de restreindre à une heure la durée du discours (4). Cette disposition, adoptée par la Chambre, ne put aboutir au Sénat. Aussi relevons-nous dans cette assemblée, lors de l'abrogation de la loi Sherman, en 1893 (5), un discours de onze heures de M. Martin, du Kansas, un autre de quinze heures de M. Allen, du Nebraska, un troisième de quatre jours consécutifs de M. Stewart (6), du Nevada, un quatrième d'une semaine entière de M. Peffer, du Kansas. Et leurs collègues les imitaient de leur mieux.

A côté de ces prouesses, le « tour de force » exécuté, à la Chambre des Représentants de **Belgique**, par un député « qui parla à peu près seul pendant toute une longue séance sur le budget de l'intérieur, à effet de faire remettre

(1) V. *supra*, pp. 66 et 67.

(2) V. *supra*, p. 66.

(3) V. *supra*, p. 67.

(4) V. *infra*, même chap., I : Durée maxima des discours.

(5) V. *supra*, pp. 70 et suiv.

(6) « A ses côtés, il a un secrétaire bien stylé, qui a accumulé depuis des mois tous les articles parus dans la presse, sur la question monétaire ; le secrétaire passe successivement au sénateur chacun de ces articles, et celui-ci, avec toute l'onction nécessaire, sert à ses collègues cette lecture fort intéressante ; il ouvre des parenthèses, développe des arguments indiqués par le publiciste et continue ainsi, pendant des heures entières, au désespoir des galeries. » *Journal des Débats*, 24 octobre 1893.

au lendemain une discussion pour laquelle la droite n'était pas prête » (1), nous paraît un simple jeu d'enfant.

Le député allemand Lecher, qui occupa la tribune, en 1897, à la Chambre d'**Autriche**, pendant douze heures consécutives (2), est évidemment digne d'éloges ; mais nous devons nous incliner devant la supériorité incontestable de ce député de **Roumanie**, du nom de Horwicz, qui parla durant trente-sept heures sans s'arrêter, pour demander à ses collègues la mise en accusation de l'ancien ministre Johannès Bratiano. « A la fin de son discours, l'orateur faillit se trouver mal, ce qui se comprend, et son auditoire était mort de sommeil, ce qui s'excuse » (3).

Enfin, au **Chili**, il n'est pas rare d'entendre, sur des sujets les plus futiles, des discours qui se prolongent pendant six, huit et même dix séances (4).

Certains Parlements, émus par ce danger et saturés d'éloquence, ont voulu s'assurer une possibilité de travail, en fixant aux discours une *durée maxima*. Le temps accordé une fois écoulé, tout orateur, si loquace qu'il soit, est impitoyablement obligé d'abandonner la tribune.

D'ailleurs, il est bien difficile, quand on prolonge un discours indéfiniment, de demeurer toujours dans la question traitée. On arrive fatalement à l'épuiser plus ou moins vite, et la tentation est bien grande de trouver à côté du sujet de nouveaux motifs à développements. Bien peu d'orateurs y résistent, s'ils ne veulent pas être contraints au silence. Ce procédé d'obstruction est d'un emploi trop facile ; c'est pourquoi la plupart des règlements ont créé un *rappel à la question*, sanctionné par le *retrait à la parole*. Presque partout, cette mesure a

(1) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 41.

(2) V. *supra*, p. 85.

(3) *Messager de Toulouse*, 23 novembre 1897.

(4) *R. du D. P.*, t. IV, 1895, p. 329.

rendu inutile la fixation d'une *durée maxima* des discours; le rappel a suffi pour maintenir ceux-ci dans de justes limites.

Nous allons étudier successivement les deux dispositions réglementaires que nous venons d'indiquer : la *durée maxima* et le *rappel à la question* (1).

I — DURÉE MAXIMA DES DISCOURS

En **France**, aucun règlement n'a jamais édicté cette disposition. Pourtant, elle faillit être adoptée en 1789. Le

(1) Le *Sénat romain* ne connaissait aucune de ces deux mesures restrictives; chacun de ses membres « jouissait de la liberté la plus large qui ait jamais été accordée à un orateur dans une assemblée délibérante..... Il gardait la parole aussi longtemps qu'il voulait; ni le président, ni l'assemblée ne pouvaient la lui retirer; on en était réduit à attendre soit que ses forces le trahissent, soit que la séance prît fin à l'heure règlementaire (ce qui était grave, car toute délibération devait être terminée dans la même journée, sous peine d'avoir tout à recommencer). Avec un pareil système, ce que nous appelons l'obstruction était chose facile, et ce qui la rendait encore plus aisée, c'est que l'orateur n'était pas tenu de se renfermer dans la question soumise à l'assemblée par le président : il avait le droit d'en sortir *(egredi sententiam)* et de traiter tous les sujets qui lui paraissaient intéresser la République. On connaît l'exemple de Caton l'Ancien qui, dans tous ses discours au Sénat, quel que fût l'objet discuté, revenait invariablement à sa marotte: « Et je suis d'avis, en outre, qu'il faut détruire Carthage. » C'est l'exemple que suivait Cicéron lui-même lorsque, dans sa lutte contre Antoine, il prononçait ses Philippiques; Faire déclarer Antoine ennemi public, c'était son *delenda Carthago.* » — Cependant, *Ateius Capiton*, dans son commentaire intitulé : « Des Devoirs sénatoriaux *(De officio senatorio)* » raconte l'expulsion de Caton par le consul César, en 695. « Caton, usant d'un droit sénatorial incontesté, faisait de l'obstruction pour empêcher le vote d'une proposition jugée par lui détestable. Le consul César appelle l'huissier *(viator)* et lui ordonne d'appréhender l'orateur, qui ne voulait pas mettre fin à sa harangue, et de le conduire en prison. Le Sénat tout entier se leva, prêt à suivre Caton. César, voulant empêcher cette manifestation hostile, se ravisa et donna l'ordre de relâcher Caton. » César, dans cette affaire, si elle nous est fidèlement rapportée, se serait rendu coupable d'une violation sans précédent de la liberté parlementaire. Mispoulet, *op. cit.*, pp. 61, 70 et 83.

3 août, le représentant Bouche proposa à la Constituante le système ancien de la clepsydre. « Nous sommes arrivés, dit-il, au moment de la Constitution ; chacun s'empresse de communiquer ses idées, chacun vient ici faire briller ses talents et son génie ; ces discours d'apparat sont sans doute fort agréables pour les auditeurs, mais ils ne le sont pas autant pour l'Assemblée Nationale. Il y aura peut-être deux cents personnes qui parleront sur la Constitution, et l'on sent bien quels sont les retards qu'une telle abondance de paroles apporte à l'empressement que nous avons de former la Constitution. Je propose un moyen d'accélérer vos délibérations ; c'est d'inviter M. le Président d'avoir sur son bureau un sablier de *cinq minutes* seulement ; quand l'un des bassins sera rempli, M. le Président avertira l'orateur que son temps est passé. » Cette motion fut d'abord très applaudie, mais son exagération la fit échouer ; cinq minutes, c'était trop peu (1). Elle a été renouvelée souvent depuis, on a proposé des durées variables, mais aucune de ces tentatives n'a pu réussir (2). Les règlements actuels ne limitent la durée des discours que dans des cas spéciaux et d'une façon bien timide. Ils se bornent à dire que les amendements présentés au cours d'une discussion doivent être motivés « sommairement » (3), et nous savons déjà que la réplique

(1) V. dans le *Moniteur* (n° 32, du 1er au 3 août) la discussion de la proposition Bouche. Elle aboutit à l'adoption de l'amendement Pétion de Villeneuve qui instituait la nécessité de l'inscription préalable des orateurs pour et contre sur deux listes séparées.

(2) Le 3 mars 1888, la Chambre a repoussé une proposition tendant à restreindre à une demi-heure la durée des discours pendant la discussion du budget. Voir aussi la proposition déposée sur le bureau de la Chambre, le 17 juin 1891, et le rapport présenté par M. Legludic, le 30 juin.

(3) R. S., art. 69 ; R. C. D., art. 55. — M. Lebon voudrait que la durée de ces développements soit fixée à dix ou quinze minutes. V. *infra*, chap. II.

du député qui a posé une question à un ministre doit être « sommaire » (1).

Les orateurs jouissent donc, en France, d'une très grande liberté, et il n'est pas rare de voir un discours se continuer d'une séance à l'autre. Cette liberté a fatalement engendré des abus. « Je crois, disait M. Goblet, à la séance du 13 mars 1897, que le tort que nous avons n'est pas d'interpeller quand cela est nécessaire, mais c'est peut-être d'apporter ici trop de discours et surtout de trop longs discours » (2).

En **Angleterre**, comme en France, il n'existe pas de *durée maxima* limitant les discours ; mais il y a souvent été question, jusque dans ces dernières années, d'en établir une. Le 6 septembre 1887, la Chambre des Lords repoussa une proposition qui restreignait à un quart d'heure le droit de parole des simples membres, à une heure celui des ministres (4). En 1891, M. Atkinson demanda, sans succès, à la Chambre des Communes d'adopter la même durée pour les premiers, la durée d'une demi-heure pour les seconds (4). Enfin, au mois de mai 1900, le major Rasch déposa un projet qui n'accordait que vingt minutes à chaque orateur, excepté aux membres du Gouvernement et aux députés qui présenteraient une loi. MM. Balfour et Campbell-Bannerman, *leaders* de la majorité et de l'opposition, combattirent cette motion au nom de la liberté ; elle fut écartée par 137 voix contre 91 (5).

(1) R. C. D., art. 49; v. *supra*, p. 196.

(2) V. sur l'abus des longs discours à la Chambre française, un article de M. Jules Legrand dans la *Petite Gironde* du 30 décembre 1901.

(3) Pierre, *op. cit.*, p. 889, note.

(4) *B. S. L. C.*, t. XX, 1891, p. 527.

(5) *Journal des Débats*, 11 mai 1900.

Nous savons qu'en **Autriche**, M. de Kœrber eut dernièrement l'intention de prendre lui-même l'initiative d'une proposition semblable qui aurait réduit à trente minutes le temps accordé à chaque orateur (1). Mais nous ignorons encore si le premier ministre autrichien a donné suite à son projet.

Au contraire, nous trouvons une *durée maxima* usitée en *Belgique*, en *Espagne*, aux *Etats-Unis*, en *Italie*, au *Mexique* et au *Brésil* (2).

Il est vrai qu'en **Espagne** (3) et en **Italie** (4), elle consiste seulement en ce qu'un discours, commencé dans une séance, ne peut se continuer dans une autre sans la permission de l'assemblée, et qu'en **Italie**, les seuls discours écrits ne peuvent excéder un quart d'heure (5).

Il n'en est pas de même, et les prescriptions du règlement sont plus rigoureuses, à la Chambre des Représentants des **États-Unis**, depuis 1841. Cette année-là, venait de se produire, au sein du Congrès, après douze années consécutives de gouvernement démocratique, un changement de majorité en faveur du parti républicain. Celui-ci voulut inaugurer une politique nouvelle en conflit avec celle qui avait prévalu depuis l'avènement de Jefferson, en 1801. Mais le parti démocratique lui opposa une résistance acharnée. Au Sénat surtout, une minorité résolue de 22 membres faisait au Gouvernement une guerre implacable. M. Clay, chef du parti républicain, ne tarda pas à s'élever contre cette opposition, qu'il accusait d'en-

(1) V. *supra*, p. 104, note 3.

(2) On annonce que le « gouvernement » mecklembourgeois proposera prochainement au Conseil Fédéral (de l'Empire Allemand) une réforme du règlement du Reichstag, tendant à fixer pour chaque orateur la durée de son discours à vingt minutes. Les rapporteurs seuls pourront faire exception à cette règle. *Le Rappel*, 31 janvier 1902.

(3) R. S., art. 164; R. C. D., art. 136.

(4) R. C. D., art. 84.

(5) R. C. D., art. 83.

rayer systématiquement les affaires de la nation. « La minorité du Sénat, disait-il, tient en main le sort des décisions et cause tous les retards dans les affaires publiques. Elle entrave *(obstructs)* (1) la majorité dans l'expédition de toutes les questions dont la solution importe au peuple, principalement de celles-là qu'elle s'est engagée à résoudre sans délai. La majorité ne se trouve-t-elle pas ainsi réduite à la nécessité d'adopter quelque mesure qui remette en son pouvoir la direction et le contrôle de l'ordre du jour de la session ? Il est impossible de s'en passer ; la nécessité nous force d'y recourir. » Il demandait l'adoption du régime de l'urgence et de la clôture. Le 7 juin suivant, la Chambre vota le *one-hour-rule* (règle d'une heure).

Enhardi par ce succès, M. Clay voulut imposer cette mesure au Sénat. Mais « la phalange démocratique du Sénat, écrit M. Benton qui en faisait partie, se réunit et résolut de pousser jusqu'au défi la résistance à l'introduction du *one-hour-rule* et, si elle venait à être votée, de piétiner dessus *(trample upon)*, dût-on provoquer par là des scènes de désordre et de violence ». Quelques jours plus tard, M. Clay ayant encore accusé la minorité d'obstructionnisme, M. Calhoun lui demanda s'il avait réellement l'intention d'appliquer au Sénat « la loi du baillon *(the gag law)* » votée par l'autre Chambre, en déclarant que, d'ailleurs, ses amis et lui étaient prêts à se mesurer avec la majorité sur ce terrain. M. Clay répondit affirmativement, mais devant l'attitude énergique de la minorité, et sur les sollicitations de ses propres amis, il dut renoncer à son projet. La liberté de la tribune, restreinte à la Chambre, demeura inviolée au Sénat (2).

En vertu du *one-hour-rule*, adopté par la Chambre des Représentants dans les circonstances que nous venons de voir, chaque orateur ne peut parler plus d'une heure (3).

(1) C'est la première fois, à notre connaissance, que ce mot fut employé.

(2) Cf. Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 375 et suiv.

(3) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 388.

Une exception est faite en faveur des rapporteurs de commissions. « Si un débat général a lieu, le rapporteur a le droit de commencer et de finir la discussion, et si celle-ci a duré plus d'un jour, il peut parler une heure pour finir, nonobstant qu'il ait déjà parlé une heure pour commencer » (1). — La règle des *five-minutes-debates* est encore plus sévère : « Après que le débat général a été clos par décision de la Chambre, tout membre auteur d'un amendement n'aura que cinq minutes pour le motiver ; cinq autres minutes seront accordées, pour le combattre, au membre qui, le premier, aura obtenu la parole ; la discussion n'ira pas au-delà ; — sauf qu'un temps égal de dix minutes sera octroyé pour la discussion du sous-amendement, s'il y en a un. » (2) — Enfin, « quand les Chambres (réunies en Congrès) se séparent pour examiner un point litigieux dans une élection, chaque sénateur ou représentant peut parler sur la question pendant dix minutes et une fois seulement » (3).

Au **Brésil**, les orateurs ont la faculté d'occuper la tribune pendant deux heures (4).

Le règlement le plus rigoureux est celui du Congrès du **Mexique**, qui interdit aux discours de se prolonger au-delà d'une demi-heure sans la permission de l'assemblée (5).

(1) *Rule* XIV, § 3. — Le rapporteur use de cette heure comme il lui convient. Il peut ou l'employer entièrement lui-même, ou en céder des fragments à ses collègues, dans une proportion qu'il détermine souverainement. Woodrow Wilson, *op. cit.*, p. 85. — V. aussi Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 196.

(2) *Rule* XXIII, §§ 5 et 6.

(3) Loi du 29 janvier 1877, art. 4. *Annuaire*, t. VII, 1878, p. 756. — A la Chambre, l'usage s'est établi que le *speaker* peut refuser la parole aux membres qui présentent des propositions contraires aux principes de son parti. Le *speaker* a même pris l'habitude de ne pas reconnaître les représentants qui lui sont personnellement antipathiques. *R. du D. P.*, t. IV, 1895, p. 545.

(4) R. S., art. 91, 92 ; R. C. D., art. 161, 162.

(5) R. C., art. 86.

En **Belgique**, le nouvel article 23 du règlement modifié en 1897 ne fixe pas une *durée maxima*, mais permet à la Chambre de limiter, pendant une discussion, le temps accordé aux orateurs autres que les ministres et les rapporteurs (1). — Cependant, en 1898, la Chambre décida que chacun des quatre orateurs autorisés après une demande de clôture ne pourrait parler au-delà d'un quart d'heure (2).

II — RAPPEL A LA QUESTION

En **France**, presque tous les règlements ont édicté le *rappel à la question*. Le premier, celui de 1789, statuait : « Si un membre s'écarte de la question, le président l'y rappellera » (3). Le règlement de 1791 reproduit cette formule (4) ; celui de 1792 la complète ainsi : « Le président rappellera à la question l'opinant qui s'en écartera, et, s'il ne le fait pas, il pourra y être invité » (5). Mais le rappel n'avait pas encore de sanction ; le règlement de 1814 et ses articles additionnels de 1821 comblèrent cette lacune, en disant : « Si un membre de la Chambre s'écarte de la question, le président l'y rappelle (6). — Si un orateur, après avoir été deux fois, dans le même discours, rappelé à la question, continue à s'en écarter, le président doit consulter la Chambre pour savoir si la parole ne sera pas interdite à l'orateur, pour le reste de la séance, sur la même question. La Chambre prononce par assis et levés

(1) *R. du D. P.* t. VIII, 1897, p. 319.

(2) *R. du D. P.*, t. XIII, 1900, p. 142.

(3) R. du 29 juillet 1789, chap. III, art. 4.

(4) R. du 18 octobre 1791, chap. III, art 7.

(5) R. du 28 septembre 1792, chap. III, art. 6.

(6) R. du 25 juin 1814, art. 26. Disposition analogue dans le R. C. P. du 2 juillet 1814, art. 36.

sans débats » (1). Cette disposition a été reproduite par tous les règlements qui se sont succédé depuis ; on la retrouve dans les règlements actuels (2). Cependant, aujourd'hui, le président peut pousser la tolérance jusqu'à rappeler trois fois l'orateur à la question avant de consulter la Chambre. Il n'a pas besoin de l'autorisation de l'assemblée pour interdire la lecture d'un document absolument étranger à la matière qui fait l'objet du débat (3).

Dans tous les Parlements, comme dans les Chambres françaises, le droit de prononcer le *rappel à la question* appartient au président (4). — Presque partout aussi, ce rappel est sanctionné par le *retrait à la parole*. Seuls, le Sénat belge (5) et la Première Chambre des États-Généraux de Hollande (6) ignorent cette pénalité. — Mais, tandis que certains règlements donnent au président seul l'exercice du retrait de la parole, certains autres admettent un recours de l'orateur à l'assemblée ; enfin, les plus nombreux réservent à celle-ci le pouvoir exclusif de prendre cette mesure.

En **Angleterre**, on trouve, dès 1604, dans les procès-verbaux de la Chambre des Communes, une disposition permettant au *speaker* d'arrêter l'orateur qui sort de la

(1) Art. add. du 12 avril 1821, art. 3.

(2) R. S., art. 38,39; R. C. D., art. 105, 106.

(3) Cf. Pierre, *op. cit.*, p. 920.

(4) Pourtant, en *Danemark*, le règlement ne consacre pas le rappel à la question. Mais, en pratique, « les présidents du Rigsdag n'en veillent pas moins avec soin à ce que les débats ne traînent pas en longueur, et on les voit fréquemment interrompre l'orateur pour l'empêcher de s'éloigner trop de la question. » Reynaert, *op. cit.*, t. II, p 172.

(5) R. S., art. 24.

(6) R. de la 1re C., art. 5.

question (1). Mais cette faculté n'était pas suffisamment définie, et surtout les *speakers* éprouvaient, dans leur respect britannique pour la liberté, une vive répugnance à l'utiliser. Les prouesses oratoires de la « brigade irlandaise » (2) modifièrent pourtant leur opinion. Après plusieurs sessions presque uniquement remplies de discours interminables, un règlement du 9 février 1881, élaboré pour les cas d'urgence, édicta de nouveau, sous une forme plus précise, le rappel à la question (3); et le règlement permanent du 2 décembre 1882, en son *order* 5, statua: « Le *speaker* ou le président des voies et moyens pourra appeler l'attention de la Chambre ou du Comité sur les développements étrangers à la question et sur les répétitions fastidieuses auxquelles un membre persisterait à se livrer, et pourra retirer la parole à l'orateur » (4). L'*order* 3 du règlement de 1882 a complété cette disposition, en l'appliquant aux débats sur l'ajournement, dans lesquels, autrefois, il était permis de parler des choses les plus étrangères à la discussion (5). — Enfin, la Chambre des Communes s'est montrée plus sévère qu'aucun autre Parlement, en édictant des peines graves, telles que la suspension, pour sanctionner le rappel à la question. L'orateur qui demeure sourd aux avertissements du *speaker* peut en être frappé, comme coupable « d'obstruction systématique *(as wilfully and persistently obstructing public business)* »,

(1) Cf. Pierre, *op. cit.*, p. 922, note.

(2) V. *supra*, pp. 29 et suiv.

(3) « Le *speaker* peut appeler l'attention de la Chambre sur les discours oiseux ou à côté de la question et intimer à l'orateur l'ordre de ne pas continuer. » Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 409.

(4) *Annuaire*, t. XII, 1883, p. 349.

(5) « Quand, dans le cours d'une discussion, il sera fait une proposition tendant à l'ajournement de la discussion ou de la Chambre, ou tendant à ce que le président du Comité rende compte des travaux du Comité ou quitte le fauteuil, la discussion ne devra porter que sur cette proposition même. » *Annuaire*, t. XII, 1883, p. 349.

ou pour « avoir manqué volontairement de respect à l'autorité de la *chair (as disregarding the authority of the chair)* » (1). Il nous suffira de rappeler l'expulsion de M. Biggar, le 25 janvier 1881 (2).

En **Hongrie** (3) et au **Brésil** (4), après deux rappels à la question, le président peut retirer la parole à l'orateur; en **Espagne**, après trois rappels (5).

En **Portugal**, le règlement distingue selon qu'il s'agit d'un débat ordinaire ou d'une motion d'ordre. Dans le premier cas, le président a la faculté, en prononçant le rappel à la question, d'exposer ou de résumer celle-ci. Si l'orateur se livre « à des divagations prolongées (*divagacoes prolongadas*) », le président le rappelle à l'ordre. — « Le député qui demande la parole sur l'ordre (*sobre a ordem*) doit, après l'avoir obtenue, énoncer immédiatement la motion qu'il se propose de faire, et se tenir dans la discussion de cette motion ; au cas contraire, la parole lui est retirée par le président (6).

En **Autriche** (7), à la Chambre des Députés d'**Italie** (8) et dans la **République Argentine** (9), l'orateur privé de la parole peut appeler de la décision du président au jugement de l'assemblée, qui se prononce sans débats. — En *Autriche* et en *Italie*, le président ne doit infliger le retrait de la parole qu'après deux rappels à la question. — En *Autriche* encore, et dans la *République*

(1) Erskine May, *op. cit.*, p. 292. — Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 392.

(2) V. *supra*, p. 36.

(3) R. C. D., art 150; Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 276.

(4) R. C. D., art. 88; *ibidem*, t. II, p. 247.

(5) R. S., art. 42; *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 467.

(6) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 391.

(7) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 197; t. XXVI, 1897, p. 613. — Pierre, *op. cit.*, p. 922.

(8) R. C. D., art. 82.

(9) R. C. D., art. 146 et suiv. ; Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 237.

Argentine, tout membre de l'assemblée a le droit de solliciter l'action du président.

Dans la plupart des pays, les dispositions en vigueur sont les mêmes que celles usitées en France, c'est-à-dire que l'assemblée seule y prononce le retrait de la parole, après deux rappels à la question infligés par le président. Il en est ainsi en **Allemagne** (1), à la Chambre des Représentants de **Belgique** (2), dans la **République d'Haïti** (3), au Sénat d'**Italie** (4), dans le **Grand-Duché de Luxembourg** (5), en **Prusse** (6) et en **Roumanie** (7).

Aux **États-Unis**, le règlement n'indique pas le nombre de rappels à la question après lequel peut intervenir le retrait de la parole (8). A la seconde Chambre des États-Généraux de **Hollande**, il suffit qu'un seul rappel ait été prononcé (9).

B

FRÉQUENCE DES DISCOURS

La multiplicité abusive des discours s'allie ordinairement à leur longueur exagérée ; c'est l'une des plus usuelles et des plus efficaces manœuvres obstructionnistes.

(1) R. du Reichstag, art. 43; *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 179.

(2) R. C. R. art. 21 ; Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 189.

(3) R. S., art. 47 et 49; R. C. C., art. 33 et 35; *ibidem*, p. 273.

(4) R. S., art. 37 : *ibidem*, p. 281.

(5) R. C. D., art. 21; *ibidem*, t. I, p. 335.

(6) *Ibidem*, p. 50.

(7) R. C. D., art. 37; *ibidem*, t. II, p. 309.

(8) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 388.

(9) R. de la 1re C., art. 33 et 34; Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 289.

Elle a sévi dans tous les Parlements, et nous pourrions présenter ici les mêmes observations que pour les longs discours (1). Cependant, nulle part, croyons-nous, on n'a déploré d'aussi graves abus qu'au **Parlement britannique**. Le premier emploi de ce procédé que nous y relevons remonte à 1831, et M. Mac-Carthy le rappelait à la séance du 27 mars 1882 : « L'obstruction, disait-il, n'est pas du tout un phénomène inconnu dans nos annales. J'appelle votre attention sur certains cas qui se sont présentés dans les jours paisibles, avant le premier bill de réforme électorale. M. Molesworth raconte dans son histoire qu'en 1831, les *leaders* de l'opposition, afin de retarder la réforme, étaient debout chaque nuit, répétant et répétant toujours les mêmes arguments et les mêmes discours, presque toujours dans la même forme. Et qui étaient ces orateurs ? M. Wilson Croker et sir Robert Peel. Dans une petite quinzaine de jours, sir Robert Peel avait fait 48 discours, non pas, comme on pourrait le croire, de courtes remarques sur des articles, mais des discours véritables. Et encore n'était-il pas le plus fort : M. Wilson Croker en avait débité 67 » (2). Les débats sur la simple formalité de l'introduction du bill, au mois de mars 1831, absorbèrent sept longues séances pendant lesquelles il fut prononcé 71 discours (3). On sait que les Irlandais ne se montrèrent pas inférieurs à leurs devanciers (4). A la séance du 26 février 1880, M. Newdegate affirmait que, d'après les tables statistiques de Hansard, le député de Meath (Parnell) avait parlé 500 fois dans la session de 1879, le député de Galway 369 fois, le député de Dungarvan 284 fois, et celui de Mayo 135 fois (5). Enfin, dans les derniers jours du mois

(1) V. *supra*, p. 206.

(2) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 413.

(3) de Franqueville, *op. cit.*, t. II, p. 305.

(4) V. *supra*. pp. 29 et suiv.

(5) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 418.

d'août 1893, lorsque s'ouvrit la troisième lecture du *Home-Rule-Bill* (1), M. Gladstone déclara que, depuis le dépôt du projet, l'opposition n'avait pas prononcé moins de 930 discours qui avaient provoqué 459 réponses (2).

En **Belgique**, la session de 1895-96 fut particulièrement marquée par un abus des discours. La discussion d'un budget s'ouvrait à peine que le président pouvait compter 50 orateurs inscrits dans une assemblée de 152 membres. Après quinze jours de discussion du budget des chemins de fer, il y avait encore 54 orateurs inscrits (3).

A la **Chambre des Députés italienne**, le nombre des discours prononcés, dans l'espace de huit années, par le seul député Imbriani, du parti républicain libéral, atteint le chiffre plus que respectable de 505 (4).

Nos **Chambres françaises** n'ont pas échappé à ces abus : on se rappelle les 193 discours prononcés, en 1894, par les députés de l'opposition contre la loi sur les menées anarchistes (5).

Submergées par ces avalanches de discours qui stérilisaient leurs travaux, les assemblées législatives ont voulu réagir, afin que leur activité ne s'exerçât pas uniquement dans le vide. C'est pourquoi elles ont édicté des mesures rigoureuses, une *limitation du nombre des discours* de chaque orateur, parfois, du *nombre des orateurs* eux-mêmes (6), et surtout elles se sont accordé le *droit de clô-*

(1) V. *supra*, p. 59.

(2) *Temps*, 1er septembre 1893.

(3) *R. du D. P.*, t. VI, 1896, p. 160.

(4) *Revue Bleue*, 1901, 2e semestre, p. 608. V. *supra*, p. 194.

(5) V. *supra*, p. 153. V. aussi p. 212.

(6) Bentham se montre plutôt défavorable à la limitation du nombre des discours. Cette mesure lui parait peu propre à assurer une bonne discussion. (*Op. cit.*, t. I, pp. 143 et suiv). En revanche, il voudrait qu'on ne puisse prendre la parole si l'on n'a point de motion à présenter (p. 139). Pour

turer la discussion. Nous allons étudier ici les deux premières de ces mesures, ajournant la *clôture* à un chapitre spécial (1).

En **France**, le règlement de l'Assemblée Constituante de 1789 limitait à deux le nombre des discours d'un même député, dans les termes suivants : « Aucun membre, sans excepter l'auteur de la motion, ne parlera plus de deux fois sur une motion, sans permission expresse de l'Assemblée ; et, nul ne demandera la parole pour la seconde fois qu'après que ceux qui l'auraient demandée avant lui auront parlé » (2). Les règlements de 1791, 1792, l'an III, l'an VIII, 1814, 1839, 1848 et 1849 reproduisirent cette disposition (3). Elle ne se trouve pas dans le règlement de la Chambre des Députés actuelle. Le règlement du Sénat l'a, au contraire, maintenue, dans les termes suivants : « Nul ne parle plus de deux fois sur la même question, à moins que le Sénat n'en décide autrement » (4). Cette décision peut être tacite, « c'est-à-dire

réduire le nombre des orateurs, il propose le curieux procédé suivant : « Le moyen le plus simple, dit-il, serait d'élire d'abord 24 orateurs en titre ; 2° de tirer au sort 100 autres personnes, pour donner une chance à tous les partis ; 3° de permettre à chacun de ceux-ci de se désister de son droit en faveur d'un autre membre de l'assemblée, à son choix..... Mais il faudrait toujours réserver à tous les membres le droit de faire une motion principale et de la développer (p. 244). »

(1) Nous avons réservé à la *clôture* une place distincte à cause de son importance, et aussi parce qu'elle est une mesure générale dirigée contre toutes les manœuvres dilatoires. V. *infra*, chap. IV.

(2) R. du 29 juillet 1789, chap. IV, art. 12.

(3) R du 18 octobre 1791, chap. IV, art. 6 — R. du 28 septembre 1792, chap IV, art. 4 — R. du 27 nivôse an VIII, art. 30, — R. du 25 juin 1814, art. 27. — R. du 2 juillet 1814, art 39. — R. du 28 janvier 1839, art. 28. — R. du 20 mai 1848, art. 31. — R. du 6 juillet 1849, art. 37.

(4) R. S., art. 40.

que le président interprète la pensée du Sénat en donnant plus de deux fois la parole à un orateur, s'il le juge utile au bien du débat » (1).

Dans les deux assemblées, tout orateur doit obtenir la parole du président, qui l'accorde en alternant les orateurs pour et contre, suivant l'ordre de leur inscription (2). Les ministres et les commissaires du Gouvernement sont entendus chaque fois qu'ils le demandent (3). En revanche, on a toujours le droit de leur répondre ; mais ce droit ne peut être exercé que par un seul membre, et sous la condition qu'il y ait une discussion engagée (4). Les rapporteurs des projets de loi sont assimilés aux ministres (5).

Hors le cas de réponse à un membre du Gouvernement, la parole est aussi accordée de plein droit pour un rappel au règlement, un fait personnel, une réclamation d'ordre du jour ou de priorité, enfin pour se justifier après un rappel à l'ordre ou une censure (6). Au Sénat, ce droit est aussi donné à l'auteur d'une proposition sur laquelle on a demandé la question préalable (7).

Parmi les pays étrangers, un seul, l'**Espagne**, limite le nombre des orateurs qui peuvent être entendus (8). Ce

(1) Pierre, *op. cit.*, p. 906.

(2) R. S., art. 35; R. C. D., art. 103.

(3) Loi constit. du 6 juillet 1875, art, 7; R. S., art. 36; R. C. D., art. 103.

(4) Cf. Pierre, *op. cit.*, p. 907.

(5) R. S. art. 36: R. C. D., art. 103.

(6) R. S., art. 41, 59 et 116; R. C. D., art. 91, 104 et 121. Cf. Pierre, *op. cit.*, pp. 436, 462, 464, 841, 912 et 934. — Pour les explications relatives à un fait personnel, le président détermine le moment où elles seront entendues.

(7) R. S. art. 43. Cf., Pierre, *op. cit.*, p. 885.

(8) A la Ch. des R. des Etats-Unis, la parole n'est guère accordée en fait qu'aux rapporteurs de comité. Cf. W. Wilson, *op. cit.*, pp. 85 et 237. — Dans des cas spéciaux (interpellations, amendements, clôture, etc...) certains règlements adoptent cependant une limitation du nombre des orateurs. Nous avons étudié cette disposition ou nous l'étudierons en même temps que les questions auxquelles elle s'applique.

nombre est fixé à trois dans chaque sens, au cours de la discussion générale, pour les projets de grande importance, à deux dans chaque sens pour les projets d'importance moindre. Cependant, l'assemblée a le pouvoir d'autoriser la prolongation du débat (1).

Au contraire, la grande majorité des Parlements se sont protégés contre la verbosité exagérée de leurs orateurs, en leur interdisant de prendre la parole au-delà d'un nombre de fois déterminé, en général, une ou deux seulement (2). Certaines assemblées n'ont pas cru devoir prendre cette mesure ; nous citerons, entre autres, le *Parlement allemand*, les *Chambres prussiennes* (3), le *Landsthing danois* et le *Conseil des États helvétique*.

En **Angleterre**, tout membre ne peut, sauf autorisation, parler qu'une fois sur la même question, lors même que la discussion est ajournée et qu'elle est reprise à une séance ultérieure. Mais cette disposition ne s'applique qu'aux séances présidées par le *speaker*, où sont déposés les projets de bills et où l'on en discute le principe. Dans les séances en Comité de la Chambre entière *(committee of the whole House)*, présidées par le *chairman* ou président spécial du Comité des voies et moyens (*committee of ways and means*), qui sont consacrées à l'examen des clauses ou articles, après que la masse du *speaker* a été placée sous le bureau, chaque membre recouvre la faculté illimitée de prendre la parole (4).

(1) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 467. — Samuel, *loc. cit.*, p. 1156.

(2) Les membres du *Sénat romain* ne pouvaient prononcer qu'un seul discours ; mais cette restriction ne concernait pas les magistrats présents à la séance. De plus, le président pouvait exceptionnellement donner la parole pour la seconde fois à un orateur, soit pour préciser son opinion, si celui-ci jugeait qu'elle avait été mal comprise, soit pour l'abandonner, si la discussion l'avait fait changer d'avis. Mispoulet, *op. cit.*, pp. 73 et suiv.

(3) Son adoption y fut demandée, lors du Kulturkampf. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 92.

(4) *B. S. L. C.*, t. V., 1876, p. 244. – de Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 91. — Fischel, *op. cit.*, t. II, p. 299.

La règle du discours unique pour chaque orateur est usitée aussi : en **Espagne** (1); à la Chambre des Députés d'**Italie** (2); en **Hongrie** (3); à la Chambre des Représentants des **États-Unis** (4); et au **Canada** (5). Il en est de même : en **Portugal** (6), sur les questions d'ordre; à la Chambre des Députés du **Brésil** (7), lors de la première délibération; et dans la **République Argentine** (8), au cours de la discussion générale.

Mais, en **Portugal**, sur les questions qui n'ont pas l'ordre pour objet : au **Brésil**, dans la deuxième et la troisième délibérations; dans la **République Argentine** (9), quand le tiers des membres présents le demandent, tout orateur peut prononcer deux discours.

Deux discours sont aussi autorisés, par chaque membre : en **Autriche** (10) : en **Belgique** (11); en **Grèce** (12); en **Hollande** (13); au Sénat d'**Italie** (14), et à celui des **États-Unis** (15); au **Chili** (16); et dans la **République**

(1) R. C. D., art., 94; *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 467.

(2) R. C. D., art. 79.

(3) R. C. M., art. 27; R. C. D., art, 141 et suiv.; Samuel, *loc. cit.*, p. 1149.

(4) R. C. R., *Rule* XIV, § 6. — W. Wilson, *op. cit.*, p. 237. — Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 374. — Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 196.

(5) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 311.

(6) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 386.

(7) R. C. D., art. 161 et 162; *ibidem*.

(8) R. C. D., art. 113; *ibidem*, p. 242.

(9) R. C. D., art. 115.

(10) R. C. S., art. 44; R. C. D., art. 55; R. des Délégations, art. 45; Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 384.

(11) R. S., art. 25; R. C. R., art. 22; *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 254.

(12) Samuel, *loc. cit.*, p. 1161.

(13) R. de la 1re C., art. 18; Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 296.

(14) R. S., art. 35; *ibidem.*, t. II., p. 383.

(15) R. S., art. 4; Wilson, *op. cit.*, pp. 235 et suiv.

(16) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 256.

d'Haïti (1). — Au Folkething de **Danemark**, cette limitation ne s'applique que lors de la première délibération des projets de loi (2).

Le Conseil National de la **Suisse** accorde à ses membres le droit de prendre trois fois la parole (3). Au **Guatemala**, les orateurs sont arrêtés par ce nombre dans la discussion générale ; mais ils ont la faculté de parler jusqu'à cinq fois dans la discussion des articles (4).

Les nécessités de la discussion ont fait admettre de nombreuses exceptions à ces règles restrictives. Créées pour combattre l'obstruction et favoriser le travail parlementaire, il est juste qu'elles disparaissent quand l'intérêt de ce travail l'exige. Tantôt certains membres sont dispensés de leur observation ; tantôt elles s'effacent d'elles-mêmes, en faveur de tous les membres de l'assemblée.

C'est ainsi que partout les ministres, lorsque leur est ouvert l'accès des Chambres législatives, ont le droit d'y prendre la parole autant de fois qu'ils le jugent nécessaire (5). La règle s'étend même, dans l'**Empire d'Allemagne**, aux membres et aux commissaires du Conseil Fédéral (Bundesrath) (6), et, en **Autriche**, aux directeurs généraux des ministères et à leurs délégués. — La même prérogative est généralement octroyée aux rapporteurs. « Si elle n'est pas inscrite formellement dans tous les règlements, la nécessité du débat en a introduit l'usage presque partout » (7). — Parfois aussi, l'auteur d'une

(1) R. S., art. 50, R. C. C., art. 37 ; *ibidem*.

(2) R. du Folkething, art. 11 ; *ibidem*, p. 384.

(3) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 259.

(4) R de l'Ass. Législ., art. 92 et 98. Reynaert, *op. cit.*, t. II., p. 386.

(5) Cf. Reynaert, *op. cit.*, t. II, p.387. — Pierre, *op. cit.*, pp. 672, 907 et 915.

(6) Laband, *op. cit.*, t. I, p. 521.

(7) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 388.

proposition en discussion jouit d'une faveur semblable (1). Enfin, le **Portugal** va jusqu'à la donner au député qui ouvre le débat (2).

Ce privilège des ministres et des rapporteurs est compensé par le droit qu'ont tous les membres de leur répondre (3). Cependant, à la deuxième Chambre des États-Généraux de **Hollande**, l'interdiction de parler plus de deux fois sur le même sujet est exclusive de ce droit (4).

Il est encore souvent dérogé aux dispositions limitant le nombre des discours, — et toutes ces dérogations prouvent bien que les règles visées par elles n'ont d'autre but que d'empêcher l'obstruction. Le membre qui a épuisé son droit de parole peut se faire entendre de nouveau, en parlant : en **Angleterre**, sur l'ajournement proposé par un de ses collègues (5) ; en **Italie**, sur la clôture du débat (6) ; à la Chambre des Représentants des **États-Unis** (7), en **Hollande** (8) et en **Italie** (9), sur la position et la rédaction de la question qui va être soumise à l'assemblée.

La parole est aussi accordée, nonobstant les restrictions réglementaires, à ceux qui la demandent pour un fait personnel, en **Espagne** (10), en **Hongrie** (11), en **Ita-**

(1) En *Angleterre*, aux *Etats-Unis*, au *Canada*, en *Belgique*, en *Portugal*, au *Chili*, au *Guatemala*, etc...

(2) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 386.

(3) *Ibidem*, p. 387. — En *Allemagne*, en *Prusse*, en *Autriche*, en *Belgique*, etc...

(4) Pierre, *op. cit.*, p. 907.

(5) De Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 91.

(6) R. C. D., art. 33; *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 239.

(7) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 344.

(8) R. de la 1re C., art. 18; *ibidem*, p. 296.

(9) Samuel, *loc. cit.*, p. 1164.

(10) R. C. D., art. 94; *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 467; Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 385.

(11) Samuel, *loc. cit.* p. 1149.

lie (1) et en **Prusse** (2) : — pour une rectification, en **Angleterre** (3), au **Canada** (4), aux **États-Unis** (5), en **Belgique** (6), en **Espagne**, en **Hongrie**, au **Brésil** (7), au **Chili** (8), au **Guatemala** (9) et dans la **République Argentine** (10) ; — pour un rappel au règlement, en **Allemagne** (11), en **Hongrie** et aux **États-Unis.**

En **Espagne,** un orateur condamné au silence par le règlement recouvre la parole si elle lui est cédée par un de ses collègues (12).

A peu près partout, le membre qui a encouru une peine disciplinaire a le droit d'être entendu pour se justifier.

Dans la **République Argentine**, aux termes du règlement, « la Chambre peut déclarer libre tout débat si une motion est produite à cette fin ; alors tout député peut reprendre la parole autant de fois qu'il veut. — Le débat est libre, enfin, dans la discussion en détail, quand le projet de loi ne comprend qu'un seul article ou une seule phrase » (13).

(1) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 239.

(2) Samuel, *loc. cit.*, p. 1140.

(3) De Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 91. — A la Chambre des Lords, l'explication personnelle n'est pas de droit comme à la Chambre des Communes; elle doit être autorisée par l'assemblée. Reynaert, *op. cit*, t. II, p. 384.

(4) *Ibidem*, p. 251.

(5) Seulement à la Chambre des Représentants. *Ibidem*, t. I, p. 344.

(6) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 254.

(7) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 386.

(8) *Ibidem*, p. 256.

(9) *Ibidem*, p. 386.

(10) *Ibidem*, p. 242.

(11) Samuel, *loc. cit.*, p. 1139.

(12) R. C. D., art. 94; Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 385.

(13) R. C. D., art. 114 et 123.

CHAPITRE II

De l'Obstruction par les amendements (1)

Le droit d'amendement est une conséquence forcée du droit d'initiative (2) et l'une des prérogatives les plus importantes reconnues aux membres des assemblées parlementaires. Lorsque ces membres ne possèdent pas le droit d'initiative, le droit d'amendement ne peut leur être accordé qu'à titre d'exception (3).

En **France**, le règlement de 1789 le sanctionnait déjà dans les termes suivants : « Une motion admise à la discussion ne pourra plus recevoir de corrections ni d'altérations, si ce n'est en vertu d'amendements délibérés par l'assemblée » (4). Maintenu dans les règlements de 1791, de 1792 et de l'an III, le droit d'amendement fut supprimé par la Constitution de l'an VIII (5). La Charte de 1814 le

(1) Cf. Emile Larcher, *L'initiative parlementaire en France*, 1896. — Louis Michon, *L'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif*, 1898.

(2) C'est pourquoi il a été admis par les C. de 1791, 1793, l'an III, 1830, 1848, par le Sénatusc. de 1869, par les C. de 1870 et 1875.

(3) C'est pourquoi la C. de l'an VIII ne l'accorda pas aux membres du Tribunat et du Corps Législatif ; les C. de 1814, de 1852, les décrets de 1852, 1860, 1861 et le Sénatusc. de 1866 ne l'admirent que timidement. — Sur le droit d'initiative, voir Rossi, *Cours de Droit Constitutionnel*, t. IV, pp. 138 et suiv. ; sur le droit d'amendement, *ibidem*, pp. 153 et 154.

(4) C. du 29 juillet 1789, ch. IV, art. 7.

(5) C. du 22 frimaire an VIII, art. 25, 28, 29 et 34.

rétablit, mais sous une forme très atténuée qui le rendait à peu près illusoire : « Aucun amendement, disait-elle, ne peut être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le roi, et s'il n'a été envoyé et discuté dans les bureaux » (1). Mais, en principe, le droit d'amendement fut très librement exercé par les Chambres de la Restauration (2). Cette disposition fut reproduite dans l'Acte Additionnel aux Constitutions de l'Empire de 1815 (3). La Charte de 1830 rendit aux membres des deux Chambres le droit d'initiative ; par suite, la liberté d'amendement redevint absolue (4). Elle fut de nouveau amoindrie sous le second Empire : d'après la Constitution de 1852, un amendement devait, pour être discuté dans le Corps Législatif, avoir été admis par la commission et le Conseil d'État (5). Le Sénatusconsulte de 1869 rendit au Corps Législatif le droit d'amendement sans conditions (6). Le Conseil d'État ne fut plus appelé qu'à donner son avis, en cas de désaccord

(1) Charte du 4 juin 1814, art. 46.

(2) Parmi les dispositions des ordonnances du 25 juillet 1830, la seule qui fût constitutionnelle rappelait précisément les Chambres au respect de la Charte à ce sujet. (Ordonnance royale qui réforme les règles d'élection, art. 28). — En 1817, M. de Serre proposa sans succès que les amendements fussent appuyés par 5 membres.

(3) Acte addit. du 22 avril 1815, art. 23.

(4) Charte du 7 août 1830, art. 15.

(5) C. du 14 janvier 1852, art. 40. — Le droit d'amendement fut encore diminué par le décret du 31 décembre 1852, qui interdit les amendements en cours de discussion. Il fut ensuite peu à peu étendu par le décret du 24 novembre 1860 et le décret organique du 3 février 1861, qui autorisèrent les amendements au cours de la discussion, pourvu que préalablement le Corps Législatif ait rejeté l'article à modifier. Enfin, le Sénatusconsulte du 18 juillet 1866 permit au Corps Législatif de prendre en considération des amendements repoussés par la commission ou par le Conseil d'Etat, et de les leur renvoyer pour un nouvel examen. Si la première décision était maintenue, le Corps Législatif ne pouvait plus qu'adopter ou rejeter l'article.

(6) Sénatusc. du 8 septembre 1869, art. 8.

du Gouvernement avec la commission. Cet avis n'engageait en rien la Chambre : sa nécessité fut abrogée par la Constitution de 1870.

Aujourd'hui, les règlements des Chambres françaises ne contiennent aucune mesure efficace destinée à restreindre le nombre exagéré des amendements (1). Ces règlements spécifient bien que ni le Sénat ni la Chambre ne délibèrent sur un amendement s'il n'est appuyé, mais un seul membre suffit pour appuyer un amendement ; c'est donc une formalité illusoire. — Le dépôt des amendements est soumis à certaines conditions : ceux qui sont présentés après la clôture de la première délibération doivent être communiqués à la commission, imprimés, distribués un jour au moins avant l'ouverture de la seconde, sous peine de ne pouvoir être examinés immédiatement au fond. Mais cette procédure, en pratique, n'est pas rigoureusement appliquée (2). — Enfin, les amendements présentés au cours de la deuxième délibération sont astreints à la formalité de la prise en considération. Ils ne peuvent, dans ce cas, être immédiatement l'objet d'un débat contradictoire. Ils doivent être développés sommairement à la tribune ; le rapporteur, au Sénat, les membres de la commission, à la Chambre, ont seuls la faculté de répondre à l'auteur de l'amendement (3). Celui-ci n'a pas le droit de répliquer, et si l'amendement est pris en considération, il est renvoyé à l'examen de la commission.

Telles sont les seules conditions mises à l'exercice du droit d'amendement dans les Chambres actuelles (4). Leur

(1) R. S., art. 66 et suiv. ; R. C. D., art. 51 et suiv. — Pour la procédure des amendements, v. Pierre, *op. cit.*, pp. 856 et suiv.

(2) M. Georges Graux cite ce fait d'un amendement improvisé en séance, dont le texte passa des mains du président à celles du rapporteur et du ministre, et qui fut voté, qui devint un article de loi, sans avoir fait l'objet du moindre examen. *J. O.*, *Ch. Ann.*, 1898, n° 103, p. 1236 ; n° 250, p. 1509.

(3) R. S., art. 69 ; R. C. D., art. 55.

(4) « Ici le règlement est en faute, car il n'impose à ce droit aucune

insuffisance n'a pas tardé à se faire jour ; elle a engendré de nombreux abus. « La modification d'un projet en discussion n'est pas, en effet, le but exclusif des amendements ; certains députés trouvent dans la multiplication des contre-projets, des articles additionnels, des rédactions nouvelles, des motions, un procédé d'obstruction très efficace» (1). Il nous suffira de citer quelques exemples. Rappelons d'abord les 80 amendements qui retardèrent, en 1894, la discussion de la loi sur les menées anarchistes (2). — En 1897, le projet de loi sur les primes à l'exportation des sucres fut l'objet de 44 amendements, qui en prolongèrent la discussion pendant trois semaines. — La loi qui a prorogé le privilège de la Banque de France tint l'ordre du jour de la Chambre pendant plus d'un mois, grâce aux 50 amendements qui furent proposés. « On y a fait entrer de longs débats : sur le crédit agricole et populaire, sur l'assurance agricole, sur les incompatibilités parlementaires, sur les retraites ouvrières, sur les syndicats ouvriers, sur les Monts-de-Piété, et même sur l'organisation du service des épizooties. Un amendement était-il rejeté, l'auteur le reprenait sous une forme légèrement différente, et le même débat recommençait. C'est ainsi

condition, aucune restriction suffisante. Aussi les députés en ont abusé. Il est encore plus facile de jeter un amendement au travers d'une discussion que d'écrire une proposition de loi, et on s'en aperçoit. Pendant que le président donne lecture des articles, pendant qu'un orateur parle, une idée traverse la pensée d'un législateur, une idée d'amendement ; du papier, une plume, voilà l'amendement écrit, déposé, et la Chambre est forcée de l'examiner. N'est-ce pas singulier, et comment les Chambres ne sont-elles pas mieux protégées contre une forme si dangereuse de l'initiative ? Comment ne se protègent-elles pas elles-mêmes, en refusant aux amendements la prise en considération, et en les renvoyant au moins aux commissions pour un examen préalable ? » F. Moreau, *L'initiative parlementaire, R. du D. P.*, t. XV, 1901, p. 269.

(1) Emile Larcher, *L'initiative parlementaire pendant la sixième législature, R. P. et P.*, t. XVI, 1898, juin, p. 587.

(2) V. *supra*, p. 153.

qu'on a discuté successivement : une première motion sur le contrat passé avec la Banque en prévision de la guerre; une deuxième sur la mise à la disposition de l'État de l'encaisse de la Banque, en cas de guerre ; une troisième sur les ressources que la Banque devra fournir pour la mobilisation générale ; une quatrième enfin sur les pouvoirs de la Banque, du gouverneur et du conseil de régence, en cas de mobilisation et pendant les opérations militaires. Le rejet de la première de ces propositions, prononcé par la Chambre à une grande majorité, aurait évidemment dû la dispenser de discuter les autres. Que de temps perdu ! Que de discours et de scrutins inutiles ! » (1) Mais la fréquence des amendements est surtout nuisible au vote du budget, qu'ils retardent pendant plusieurs mois après l'ouverture de l'exercice qu'il devrait régler (2). On proposa 371 amendements pour le budget de 1895, 145 pour celui de 1896, 406 pour celui de 1897, 547 pour celui de 1898. L'élaboration de ce dernier dura depuis le mois de novembre 1897 jusqu'au mois de mars 1898. Il est vrai que la Chambre allait se séparer ; c'était un « budget électoral » ; il contenait 35 millions de majoration de dépenses (3).

Beaucoup se sont émus devant ce danger, et l'on a proposé quelques remèdes. Ils consistent, pour la plupart, à ralentir et à compliquer la procédure des amendements, à leur rendre l'accès de la discussion plus difficile. On espère décourager ainsi l'initiative obstructionniste, en semant d'embûches la route, aujourd'hui trop accessible, qu'elle a à parcourir. Jules Simon demandait qu'on revînt au sys-

(1) Boudenoot, *R. P. et P.*, t. XV, 1898, mars, p. 486. — *J. O., Ch. Ann.*, 1898, n° 250, p. 1510.

(2) En 1900, sur la proposition de M. Rouvier, la Chambre a adopté une modification de son règlement, d'après laquelle sera frappé de forclusion tout amendement déposé après les trois jours du rapport dans lequel figure le chapitre visé. *B. S. L. C.*, t. XXIX, 1900, p. 429.

(3) Emile Larcher, *loc. cit.*, *R. P. et P.*, t. XVI, 1898, juin, p. 587.

tème du second Empire, d'après lequel les projets de loi et les amendements devaient être soumis à l'examen du Conseil d'État avant d'être discutés à la Chambre. Il faisait observer que, si les amendements ordinaires sont déférés à une commission spéciale, ce qui diminue leur danger, « en revanche, les amendements en cours de discussion peuvent créer une sorte d'obstruction que l'avis du Conseil d'État, s'il était nécessaire, rendrait presque impossible » (1).

A son tour, M. André Lebon s'élève contre les amendemenls improvisés, qui ne font souvent que se répéter l'un l'autre et ne sont parfois qu'un prétexte à ressusciter la discussion générale. M. Lebon écrivait, en 1894, sous l'impression de l'obstruction récente des socialistes (2); aussi croit-il indispensable « d'obliger les orateurs qui soutiennent un amendement, lequel ne porte jamais que sur un point spécial du projet, à n'occuper la tribune que pendant dix ou quinze minutes, principalement dans les cas où le règlement prévoit déjà que le débat en doit être « sommaire », c'est-à-dire quand l'amendement est déposé en cours de discussion » (3).

En 1898, la commission du règlement, dans son rapport sur les propositions de MM. Boudenoot et Georges Graux, soumit à la Chambre un projet de réforme tendant à modifier les articles 53, 54 et 55 du règlement (4). Ces articles

(1) *R. P. et P.*, t. I, 1894, juillet, p. 15.

(2) V. *supra*, pp. 153 et 154. — « Appliqué comme nous l'avons vu dans ces derniers mois, il devient vraiment intolérable », dit M. Lebon, au sujet du droit d'amendement.

(3) *R. P. et P.*, t. II, 1894, novembre, p. 224.

(4) Ce projet de la commission était l'aboutissant d'un mouvement d'opinion vers la réforme du règlement, né pendant la législature précédente, développé pendant la période électorale, et manifesté, dès la constitution de la nouvelle Chambre, par le dépôt de seize propositions de résolution. En même temps que celles de MM. Boudenoot et Graux, la commission en rapporta six autres. Nous n'avons parlé ou ne parle-

auraient été rédigés dans les termes suivants : Article 53 « Tout amendement, tout article additionnel, proposé dans le cours de la discussion, d'un projet ou d'une proposition de loi, doit être communiqué à la commission, imprimé et distribué un jour au moins avant d'être discuté. » — Article 54 « Un amendement peut néanmoins être présenté au cours de la séance et dispensé des formalités ci-dessus, si, après avoir été lu par le président, il est accepté en principe par le ministre ou par la commission. En ce cas, le ministre et le rapporteur de la commission peuvent en demander la discussion immédiate. Sinon, il est renvoyé à l'examen de la commission. » — Article 55 « Tout amendement relatif à un budget particulier doit être déposé avant l'ouverture de la discussion de ce budget. Les amendements au budget entraînant une augmentation de dépenses ou une diminution de recettes sont soumis à la prise en considération..... Ceux de ces amendements qui sont pris en considération font l'objet d'un rapport d'ensemble de la commission du budget. Avant le vote définitif du budget, ce rapport est soumis à la Chambre, qui adopte ou rejette ces amendements » (1). Ces tentatives

rons que de celles concernant le sujet qui nous occupe. *J. O., Ch. Ann.*, séance du 12 juillet 1898, n° 250, pp. 1491 et suiv.

(1) Séance du 12 juillet 1898. *J. O., Ch. Ann.*, n° 250, p. 1526. — M. Boudenoot proposait d'ajouter à l'article 38 du règlement les deux paragraphes suivants : « Si, au cours de la discussion publique d'un projet, un amendement ou une motion ont été présentés et repoussés, cet amendement ou cette motion ne pourront être représentés, soit en des termes identiques, soit dans des termes différents, au cours de la même délibération. — Toute motion qui est introduite au cours d'une discussion, et dont l'objet sera étranger à cette discussion, pourra être ajournée par le président à la fin du débat. » (*J. O., Ch. Ann.*, n° 106). La commission n'admit pas cette proposition. (V. *J. O., Ch. Ann.*, n° 250, pp. 1510 et 1511). Sur les amendements au budget, M. Boudenoot reprenait, en la modifiant, une proposition qu'il avait déposée le 11 février 1896, et qui, renvoyée à la commission du budget, ne fut jamais ni rapportée, ni discutée En 1898, sa proposition fut rapportée,

de réformes réglementaires n'aboutirent, au mois de novembre 1898, qu'à la création de nouvelles commissions (1).

Enfin, réunissant les *desiderata* de ses devanciers, M. Félix Moreau expose une série de réformes nécessaires qu'il serait urgent de voir réaliser (2). D'après le projet de M. Moreau, le Conseil d'État serait toujours appelé à donner son avis sur les propositions de loi et les amendements. Ces derniers « ne devraient, en principe, être déposés qu'avant la délibération (3); ils auraient à subir,

mais la commission la repoussa comme trop absolue. Elle tendait à limiter l'initiative parlementaire, en imposant, d'une part, aux députés l'obligation de proposer des ressources correspondantes lorsqu'ils demandent des dépenses nouvelles, et en leur interdisant, d'autre part, après la discussion générale du budget, de présenter des amendements ou articles additionnels ayant pour but d'augmenter les crédits proposés par la commission du budget. (*J. O.*, *Ch. Ann.*, n[os] 106 et 250, pp. 1512 et 1513).

La proposition de M. Georges Graux imposait aux amendements, pour être discutés, l'obligation d'avoir été acceptés par la commission, ou distribués deux jours au moins avant la discussion de l'article de loi auquel ils se réfèrent. Tout amendement déposé dans ce délai devait être renvoyé de droit à la commission, pour être rapporté sommairement. — Relativement au budget, M. Georges Graux reprenait l'article premier de la proposition Boudenoot de 1896, ainsi conçu : « Aucune motion tendant à imposer une nouvelle charge au budget ne sera examinée que si elle est appuyée par le Gouvernement. » Et M. Graux ajoutait : « Toute modification à l'organisation et au fonctionnement des services devra faire l'objet d'une proposition de loi. Tout amendement au budget tendant, par la réduction d'un crédit, à opérer l'une de ces modifications, ne sera discuté que s'il est accepté par le Gouvernement. » — La commission ne crut pas devoir accepter telles quelles ces mesures. (*J. O.*, *Ch. Ann.*, n° 103, pp. 1238, 1239 et 1247 ; n° 250).

(1) *J. O.* des 16 novembre, pp. 2214 et suiv., 23 novembre, p. 2255, 30 novembre, pp. 2317 et suiv.

(2) Néanmoins, il est nécessaire d'observer qu'au point de vue spécial qui nous occupe, c'est-à dire pour réprimer l'obstruction, les réformes préconisées par M. Moreau ne seraient que fort peu efficaces, puisqu'elles tendraient précisément à retarder la discussion.

(3) Bentham (*op. cit.*, pp. 98,102 et 103), se déclare aussi favorable à cette mesure.

avant tout débat, l'examen, sinon de la commission d'initiative,.... du moins celui de la commission chargée du rapport ». Non pas seulement les amendements ordinaires, mais aussi les amendements improvisés au cours de la discussion. « Il faut interdire de façon absolue, sans restriction ni exception, qu'un amendement soit discuté et voté dans la séance même où il a vu le jour (1) ; il faut que tout amendement soit renvoyé à la commission, non pas pour un examen immédiat de quelques minutes, mais pour un rapport écrit qui ne pourra être déposé que vingt-quatre heures après. » Quant aux amendements au budget, ces mesures suffiraient à les restreindre dans de justes limites, sans qu'il soit nécessaire d'édicter, à leur sujet, des dispositions spéciales (2).

Parmi les règlements étrangers qui ont voulu prévenir les abus du droit d'amendement, tous ont soumis l'exercice de ce droit à la nécessité de réunir un nombre déterminé de signatures ; quelques uns n'autorisent les amendements qu'à certains moments de la discussion ou les soumettent à des règles spéciales.

Les amendements doivent être appuyés : en **Angleterre**, mais, pas plus qu'en France, le nombre de membres requis n'est déterminé, ce qui enlève toute portée à cette mesure (3) ; — en **Belgique**, par deux membres, au Sénat, par cinq membres, à la Chambre des Repré-

(1) Cette interdiction ne s'applique aujourd'hui qu'aux amendements pris en considération au cours de la deuxième délibération, et aux amendements présentés au cours de la délibération, quand celle-ci est unique, hors le cas d'urgence.

(2) Félix Moreau, *L'initiative parlementaire*, *R. du D. P.*, t. XV, 1901, pp. 207 et suiv.

(3) de Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 100. — Fischel, *op. cit.*, t. II, p. 298.

sentants (1) ; — en **Hollande**, par cinq membres (2) ; — en **Espagne**, par sept membres (3) ; — en **Italie**, par quatre membres, au Sénat, par quinze membres, à la Chambre des Députés (4) ; — en **Danemark**, par quinze membres, mais seulement au cours de la troisième lecture (5) ; — en **Autriche**, par vingt membres (6) ; — au **Japon**, par vingt membres, pour les amendements ordinaires, par trente membres, pour les amendements au budget (7) ; — en **Allemagne**, par trente membres, pour ceux qui sont présentés après la seconde lecture (8).

Ils peuvent intervenir, en **Angleterre**, pendant tout le temps que la Chambre, siègeant en Comité, discute les articles (9). Ils sont soumis à la nécessité de la prise en considération. — En 1832, on déplorait déjà « la faculté absolue d'amendement sans dépôt préalable et à toutes les diverses phases d'un bill » (10). Plus tard, les Irlandais s'emparèrent de cette arme comme de toutes les autres, et, selon l'expression de M. Gladstone, « leurs mains industrieuses » semèrent de véritables « moissons » d'amen-

(1) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 254.

(2) Samuel, *loc. cit.*, p. 1162.

(3) *Ibidem*, p. 1156.

(4) R. C. D., art. 65 ; *B. S. L. C.*, t. V, 1876, pp. 240 et 242.

(5) *Ibidem*, p. 265.

(6) *Ibidem*, p. 197.

(7) Loi du 11 février 1889, art. 29 et 41. *Annuaire*, t. XIX, 1890, p. 1043.

(8) R. du Reichstag, §§ 18 et 19 ; Samuel, *loc. cit.*, p. 1139 ; de Monès, *op. cit.*, p. 179.

(9) Autrefois, ils pouvaient être proposés aussi en assemblée générale, sans même être soumis à la prise en considération. Les règles actuelles datent de 1887 et 1888. Cf. *Annuaire*, t. XVIII, 1889, pp. 1 et suiv. *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 244 ; de Franqueville, *op. cit.*, t. III, pp. 97 et suiv. ; Samuel, *loc. cit.*, p. 1142.

(10) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 416.

dements. Au mois de juillet 1877, M. O'Donnell se trouvait avoir formulé, à lui tout seul, 73 amendements au *South-Africa-Bill*, sans compter tous ceux émanés de ses collègues. « Et quels amendements ! les uns reproduction identique de propositions déjà rejetées par un vote formel ; d'autres introduisant dans le bill des redondances ou des anomalies ; d'autres encore, impossibles à motiver, de l'aveu même de leurs auteurs » (1). — En 1887, sur le seul article premier du *Coercion Bill*, l'opposition déposa 155 amendements : sur les autres articles du projet, ils furent innombrables (2).

A la Chambre des Représentants des **États-Unis** (3) et en **Allemagne** (4), le droit d'amendement jouit de la même liberté, après la discussion générale.

Au Sénat américain, aucun amendement ne peut être proposé lors de la troisième lecture, si ce n'est avec le consentement unanime des membres de l'assemblée. Nous connaissons la règle des *five-minutes-debates*, applicable à chacun des deux orateurs autorisés sur un amendement (5). Mais, comme il est permis de sous-amender les amendements, et que ceux-ci consistent souvent dans la correction, le remplacement, l'addition, le retranchement d'une phrase ou d'un mot, ce procédé de travail favoriserait singulièrement l'obstruction. C'est pourquoi le Comité a le droit de prononcer, à un moment quelconque, la clôture du débat (6).

(1) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 41. — Le 17 février 1881, il fut ajouté au *sessional order* du 9 plusieurs clauses additionnelles, dont l'une permettait d'éliminer les amendements, au moyen de la clôture, sans même les aborder. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 410.

(2) *Annuaire*, t. XVII, 1888, p. 1 ; v. *supra*, pp. 51 et 52.

(3) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 179.

(4) *Ibidem*, p. 393. — Seulement, aux États-Unis, les amendements ne sont soumis au vote qu'après la deuxième lecture.

(5) V. *supra*, p. 215.

(6) Samuel, *loc. cit.*, p. 1158.

En **Autriche**, la Chambre des Seigneurs accorde à ses membres la faculté de proposer des amendements à tous les instants de la discussion. Un amendement écarté une fois peut même être repris avec l'assentiment de la majorité. Il n'en est pas de même à la Chambre des Députés. Les amendements n'y sont émis que depuis la constitution de la commission jusqu'au dépôt du rapport, et lors de la discussion des articles en seconde lecture (1). Après la clôture de celle-ci, on a cependant le droit de produire des amendements, mais la Chambre décide, sans débats, si la discussion sera rouverte. Dans l'affirmative, l'auteur de l'amendement, le rapporteur et un ou deux membres désignés sont seuls autorisés à prendre la parole (2).

En **Hollande**, les amendements n'interviennent qu'entre la lecture du rapport et la discussion des articles, à moins qu'ils aient pour objet de rendre le texte plus clair, auquel cas on les admet encore entre le vote des articles et le vote final sur l'ensemble (3).

Ils sont présentés, en **Espagne**, un jour au moins avant la discussion du projet ou de l'article auquel il se rapportent (4) ; en **Italie**, tantôt quarante-huit heures et tantôt vingt-quatre heures seulement avant cette discussion (5). Dans ces deux pays, si la commission les repousse, ils sont soumis à la prise en considération de l'assemblée.

Enfin, en **Belgique**, dans la séance où sont discutés de nouveau les amendements déjà adoptés, on ne peut en présenter d'autres que s'ils sont motivés sur cette adoption (6).

(1) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 197.

(2) Samuel, *loc. cit.*, p. 1146.

(3) *Ibidem*, p. 1162.

(4) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 475.

(5) *R. C. D.*, art. 65 et 90.

(6) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 256.

CHAPITRE III

De l'Obstruction par les scrutins publics

Parmi les procédés obstructionnistes, l'un des plus fréquemment employés consiste à multiplier, au cours d'une discussion, le nombre des votes que doit rendre une assemblée sur des questions secondaires, et à demander pour chacun d'eux le mode de votation qui exige le plus de temps. On arrive ainsi à gaspiller facilement des heures entières, alors que le mode le plus simple et le plus rapide, comme le vote par assis et levé, suffirait presque toujours.

En **France**, les modes de votation usités dans les Chambres actuelles sont le vote par assis et levé, le scrutin public ordinaire et le scrutin public à la tribune (1). Nous ne parlerons pas du scrutin secret qui ne s'applique plus, à la Chambre des Députés, depuis 1885, au Sénat, depuis 1887, qu'en matière d'élections (bureau, délégations, etc...).

Autrefois, le vote par assis et levé était la règle et l'on ne procédait au scrutin public que dans le cas d'une épreuve douteuse (2). Les règlements de 1814 furent les

(1) R. S., art. 48 et suiv. : R. C. D., art. 79 et suiv. — Il nous a paru superflu d'exposer l'historique et la procédure détaillés des modes de votation ; on les trouvera dans Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 476 et suiv., et dans Pierre, *op. cit.*, pp. 1017 et suiv.

(2) R. du 18 octobre 1791, chap. IV, art. 15; R. du 28 septembre 1792, chap. IV, art. 11, 12 et 13 ; C. du 5 Fructidor an III, art. 65 ; R. du 27 Nivôse an VIII, art. 53.

premiers à statuer que le scrutin public serait employé pour les projets de loi et les nominations (1). Aujourd'hui, le vote par assis et levé ou à mains levées est de droit sur toutes les questions, sauf après deux épreuves douteuses. Dans ce cas, une troisième épreuve doit avoir lieu au scrutin public ordinaire. Celui-ci est encore obligatoire, dans les deux Chambres, sur tous les projets de loi portant ouverture de crédits autres que ceux d'intérêt local, et, à la Chambre des Députés, sur les projets établissant ou modifiant les impôts et contributions. Le scrutin public peut enfin être réclamé en toute matière, excepté à la Chambre des Députés, dans les questions de rappel au règlement, d'interdiction de parole, de censure, et, au Sénat, dans quelques autres questions. Quand il est régulièrement demandé sur une matière non réservée au vote par assis et levé, le scrutin public a lieu de plein droit. Cette demande doit être écrite, signée, au Sénat, par dix membres, à la Chambre, par vingt membres, et déposée entre les mains du président. Après une épreuve douteuse par assis et levé, il suffit même d'une demande individuelle, faite oralement. On procède alors au scrutin public ordinaire; les urnes circulent dans les rangs de l'assemblée. — Le scrutin public peut aussi avoir lieu à la tribune. La demande, dans ce cas, doit provenir de dix membres, au Sénat, et l'assemblée prononce sans débat, par assis et levé. A la Chambre des Députés, le scrutin à la tribune est de droit, si la demande est signée par quarante députés. — Dans les deux Chambres, le président fait l'appel des membres signataires de la demande, pour vérifier leur présence, et leurs noms sont insérés au *Journal Officiel*.

Enfin, la procédure du scrutin public se complique par-

(1) R. C. D. du 25 juin 1814, art. 32, 33, 34; R. C. P. du 2 juillet 1814, art. 44 et suiv. — Pour la commodité de nos explications, nous appellerons *scrutins publics* tous les scrutins autres que le scrutin secret et le vote par assis et levé.

fois d'un appel nominal (1). L'article 56 du règlement du Sénat ne le prévoit que dans le cas de scrutin à la tribune; l'article 88 du règlement de la Chambre le prévoit même en cas de scrutin public ordinaire. Une demande émanée d'un seul membre et faite verbalement, au moment où se pose la question du scrutin, est suffisante. Le Sénat prononce par assis et levé, sans débat; la Chambre statue également sans débat, mais le scrutin public peut y être demandé en cette matière.

Les scrutins publics, surtout les scrutins à la tribune, qui exigent chacun près d'une heure, occasionnent dans nos assemblées une perte de temps considérable. Afin de prévenir les nombreux abus qu'ils entraînent, M. André Lebon propose de revenir à une ancienne mesure et « d'interdire le scrutin public dans toutes les questions préjudicielles, telles que priorité, prise en considération, etc... ». Pour les scrutins à la tribune il voudrait qu'on remette en vigueur une disposition adoptée par l'Assemblée Nationale; « il ne suffisait pas alors de 40 signatures apposées sur la demande qui en est faite pour les rendre obligatoires, mais il fallait encore une décision spéciale de la majorité » (2).

Les abus que les minorités font du scrutin public justifieraient amplement l'adoption de ces mesures restrictives. A l'Assemblée Législative de 1849, les Montagnards avaient déjà élevé ces abus à la hauteur d'un système (3): et l'on se rappelle, dans les Chambres actuelles, les 79 scrutins que nécessita, en 1894, le projet de loi sur les menées anarchistes (4).

(1) En 1848, les articles 40, 41 et 42 du R. du 31 mai instituèrent pour les votes de l'Assemblée Nationale un « vote de division par déplacement » calqué sur le vote par division de la Chambre des Communes du Parlement britannique.

(2) *R. P. et P.*, t. II, 1894, novembre p. 224.

(3) *Présidence de l'Assemblée Législative*, pp. 335 et 336.

(4) V. *supra*. p. 154.

Nous citerons aussi la séance de la Chambre des Députés du 18 décembre 1900. La séance du matin avait été consacrée à la suite de la discussion du budget des finances ; celle de l'après-midi s'ouvrit à deux heures et demie, et l'ordre du jour appela la discussion du projet de loi sur l'amnistie. A sept heures du soir, l'ensemble de l'article premier fut adopté par 378 voix contre 35 ; il ne restait plus qu'à discuter et à voter les deux articles suivants, ce qui pouvait se faire en une heure. Les nationalistes et la droite, comprenant que la loi allait être votée, réclamèrent aussitôt le renvoi de la discussion au jeudi, afin de susciter de nouveaux amendements et de nouveaux obstacles (1). La gauche insista pour que la discussion fût continuée. Le président allait consulter l'assemblée, quand la droite déposa sur le bureau une demande de scrutin ; l'obstruction commençait. Successivement, de sept heures du soir à la clôture de la séance, il n'y eut pas moins de 14 scrutins publics ordinaires ou à la tribune, compliqués d'appels nominaux. Trois fois, le défaut de *quorum* obligea la Chambre à lever la séance pour en ouvrir une nouvelle, après une suspension de cinq minutes. La majorité ne voulut pas céder ; et la Chambre ne se sépara qu'après avoir voté, malgré de multiples incidents, l'ensemble de la loi. Il était deux heures et demie du matin ; elle avait siégé pendant douze heures de suite, sans compter une séance de trois heures tenue dans la matinée.

La presque unanimité des Parlements étrangers possèdent, comme les Chambres françaises, deux modes de votation, l'un, simple et rapide, qui est la règle, l'autre, plus solennel et compliqué, l'exception. Le premier est généralement le vote par assis et levé, le second est tan-

(1) Au cours de la séance, le renvoi avait été déjà demandé, et repoussé par 337 voix contre 194.

tôt le scrutin public, qui peut revêtir des formes diverses, tantôt le scrutin secret (1).

Dans tous les pays, sauf en *Hollande*, en *Suède* et au *Chili*, le vote par assis et levé ou son équivalent est de droit sur les questions non réservées aux autres genres de scrutin.

L'**Angleterre** et les **États-Unis** remplacent ce procédé par un autre plus primitif et surtout plus bruyant. Le président énonce la question soumise au vote et déclare : « que ceux qui sont d'avis d'adopter disent *oui* » : puis, « que ceux qui sont d'un avis contraire disent *non* » (2). Les voix répondent, tour à tour, dans les deux sens : le président apprécie de quel côté est la majorité et annonce le résultat en disant : « Je pense que les *oui*, — ou les *non*, — l'emportent (*I think the ayes* — ou bien : *The noes have it*) » (3). — Cependant, le règlement du 28 février 1888 a introduit en Angleterre le vote par assis et levé (4).

En **Danemark** (5), en **Suède** (6) et au **Chili** (7), on peut même se passer de scrutin, et le président déclare le projet adopté ou repoussé, si aucun membre ne demande qu'il soit soumis au vote.

Parmi les cas où doivent intervenir les décisions législatives, il en est dont l'importance réclame un mode de votation plus solennel et aussi plus certain que le vote par

(1) Pour toute la suite de ce chapitre, cf. Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 434 et suiv. : Résultats de l'enquête du *Foreign Office*, en 1880.

(2) A la Chambre des Lords, les votants, au lieu de *aye* et *no*, disent *content* ou *not content*. — Sur les inconvénients de ce mode de votation, voir Bentham, *op. cit.*, t. I, pp. 213 et 214.

(3) de Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 110 ; Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 462.

(4) *Annuaire*, t. XVIII, 1889, pp. 1 et suiv.

(5) R. du Folkething, art. 34 à 38 ; R. du Landsthing, art. 37 à 39.

(6) Ordonnance royale sur le Riksdag, art. 60.

(7) R. S., art. 15, 16, 101 à 117 ; R. C. D., art. 8, 9, 107 à 131.

assis et levé. Ces cas sont généralement déterminés par le règlement ou même la Constitution ; il semble donc que l'obstruction ne devrait point y trouver sa place. Mais, parfois, le scrutin public ou secret doit avoir lieu sur la simple demande d'un nombre de membres déterminé. Les obstructionnistes se sont emparés de cette dernière disposition : nous l'étudierons dans les divers pays où elle est en usage, après l'avoir exposée, avec plus de détails, pour le Parlement britannique.

En **Angleterre**, la seconde méthode de votation est le vote par division. Pour y procéder, tous les membres de l'assemblée sortent de la salle, puis y rentrent, selon qu'ils approuvent ou rejettent la proposition, par la porte des *oui* ou par celle des *non*. Au passage, ils sont comptés par quatre scrutateurs (*tellers*) choisis, deux dans la majorité, deux dans l'opposition. Le *speaker* proclame ensuite le résultat du vote (1). — Le vote par division est de

(1) Cf. de Franqueville, *op. cit.*, t. III, pp. 111 et suiv. ; Reynaert, t. II, p. 440; Samuel, *loc. cit.*, p. 1142. — Le Secrétaire Général de la Chambre des Communes, Reginald Palgrave, en a donné la description suivante : « Toutes les portes s'ouvrent à deux battants ; on va de tous côtés appelant les députés : « Au scrutin ! au scrutin ! » Ces mots retentissent dans les galeries et dans les corridors. Les sonnettes électriques elles-mêmes, avec leur voix vibrante, répètent cet appel, d'un bout à l'autre de ce grand palais que plus de vingt lieues de fils télégraphiques sillonnent en tous sens. Les députés accourent. Les voilà qui arrivent de tous côtés... La porte se referme brusquement; on entend tourner la serrure. Quiconque est dans la salle doit voter ; et, une fois le verrou mis, sur l'ordre du président, personne n'a le droit de sortir, pas même le premier ministre.

« Le silence règne maintenant dans l'enceinte législative. Le président donne l'ordre de commencer le scrutin ; et voici comment il y est procédé : Deux corridors *(lobby)* côtoient la salle : le corridor ouest est le côté des *oui ;* le corridor est est le côté des *non ;* c'est au moyen de ces deux couloirs que la division des suffrages a lieu et que l'on peut faire voter à la fois jusqu'à 630 députés. Lors donc que le président a posé la question, tous les membres présents se lèvent et évoluent de la manière suivante : les *oui* font face au président, gagnent le haut de la salle et passent dans le corridor ouest en faisant le tour de l'estrade présidentielle. Les *non*, au contraire, tournent le dos au président, se dirigent

droit, après une épreuve par oui et non, quand l'appréciation du *speaker* est contestée. Mais, si le *speaker* estime que cette contestation est faite dans un but vexatoire ou obstructionniste, il peut consulter la Chambre, par assis et levé, sur la justesse de son appréciation. Si l'assemblée lui donne tort, on procède à la division; dans le cas contraire, le *speaker*, ou le *chairman*, communique à la Chambre, ou au Comité, le chiffre de la minorité, et les noms des membres qui la composent sont imprimés (1). — Il est encore procédé au vote par division dans toutes les circonstances importantes, et chaque fois qu'un membre en fait la demande.

Le nombre des votes par division n'est pas limité dans les séances du Comité ; mais, en séance plénière, ce mode de scrutin ne peut être demandé que sur les questions suivantes posées par le *speaker* : 1° si le bill doit être soumis à une deuxième lecture ; 2° s'il doit être examiné en Comité ; 3° si le bill amendé doit être pris en considération ; 4° si le bill doit être renvoyé à l'examen du Comité ; 5° s'il doit être lu en troisième lecture ; 6° s'il doit passer ; 7° quel

vers le bas de la salle et se répandent dans le corridor est. On inscrit les noms dans les couloirs. Les premiers arrivés passent vite ; mais bientôt, le flot des votants s'épaissit et se ralentit ; on assiège les pupitres où se fait l'enregistrement des noms et les portes où les scrutateurs sont placés pour compter les voix. Enfin, le double défilé est terminé, et l'écho des couloirs redevenus déserts répète ce cri : « Tout le monde a passé ! » (Citation rapportée par Pierre, *op. cit.*, p. 1029, en note.) — Ce système ne fut introduit à Westminster qu'en 1836. « Jusqu'à cette époque, un parti restait dans la Chambre et l'autre se retirait dans le couloir, et l'on se contentait de compter le nombre des votants. (Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 195, en note.) » V. aussi Bentham, *op. cit.*, t. I, p. 217. — Ce procédé est encore en usage à la Chambre des Lords. (Fischel, *op. cit.*, t. II, p. 303.)

(1) Le règlement du 9 février 1881 élaboré pour les cas d'urgence, contenait la disposition suivante : « Quand le *speaker* aura été d'avis, avant une division, que les oui ou les non l'emportent et que, cependant, son avis sera contesté, il pourra de suite proclamer la décision de la Chambre, si, sur sa demande, vingt membres ne se sont pas levés en sens contraire. »

doit être son titre. De même, quand le *speaker* juge que le vote par division est réclamé « d'une manière frivole ou vexatoire », la Chambre se prononce par assis et levé sur la question de savoir si l'on doit recourir à ce mode de votation (1).

Le **Reichstag allemand** et les **Chambres prussiennes** connaissent aussi le vote par division. Sa procédure est à peu près la même qu'au Parlement britannique. On l'emploie après deux épreuves douteuses par assis et levé (2).

Nous savons déjà que, presque partout, l'usage du vote par assis et levé est de règle pour toute les questions non réservées. Seuls, la **Hollande** (3) et le **Chili** emploient, comme mode ordinaire de scrutin, le vote par appel nominal ; la **Suède** (4), le vote par bulletins.

Dans les autres pays, le vote par appel nominal, le vote par bulletins ou par boules, le comptage et la division ne sont usités qu'après une ou plusieurs épreuves douteuses par assis et levé, ou dans les cas et sur les questions déterminés par la Constitution ou le règlement (5). Ils peuvent intervenir aussi quand un certain nombre de membres de l'assemblée en font la demande.

S'il s'agit du vote par appel nominal, le plus fréquemment employé, les auteurs de cette demande doivent être : 50, en **Allemagne** et en **Prusse**, lors de la clôture (mais

(1) *R. P. et P.*, t. VII, 1896, mars, p. 579. — La nouvelle réforme réglementaire actuellement en discussion à la Chambre des Communes accorderait au *speaker* de nouveaux moyens d'empêcher que la mise aux voix soit réclamée d'une façon oiseuse. *Journal des Débats*, 1er février 1902, *Temps*, 2 février.

(2) Cf. Reynaert, *op. cit.*, t. I, pp. 103 et 104 ; Samuel, *loc. cit.*, p. 1139.

(3) R. de la 1re C., art. 53, 91 et 92 ; R. de la 2e C., art. 21, 23 et 24.

(4) R. de la 1re C., art. 19 ; R. de la 2e C. art. 22.

(5) L'examen de ces questions et de ces cas ne rentrant pas dans notre cadre, il nous a paru inutile de l'aborder. On les trouvera d'ailleurs exposés dans Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 434 et suiv.

une demande individuelle suffit, lorsqu'on doute de la présence du *quorum*) (1) ; — dans le Grand-Duché de **Bade**, 5, à la première Chambre, 15, à la seconde (2) ; — 10, dans le **Wurtemberg** (3) ; — en **Autriche**, la majorité, à la Chambre des Seigneurs et à la Délégation, 50, à la Chambre des Députés (4) ; — en **Hongrie**, 10, à la Chambre des Magnats, 20, à la Chambre des Députés (5) ; — 10, en **Italie** (6) et en **Belgique** (7) ; — 5, dans le **Luxembourg** (8) ; — 12, en **Danemark** (9) ; — la majorité, en **Norwège** (10) ; — 7, en **Espagne** (11) ; — le tiers de l'assemblée, en **Portugal** (12) ; — 15, en **Grèce** (13) ; — 20, en **Serbie** (14) ; — 10, en **Suisse**, au Conseil des

(1) R. du Reichstag, art 54 à 59 ; R. de la Diète prussienne, art. 57 à 63.

(2) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 446.

(3) *Ibidem*, p. 510.

(4) R. C. D , art. 63 et 64 ; R. C. S., art. 52 et 53 ; R. des Délégations, art. 53 et 54.

(5) R. C. D., art. 157 à 162 ; R. C. M., art. 36 à 39.

(6) R. C. D., art 97, 99 et 101 ; R. S., art. 49 à 54.

(7) R. S., art 30 et 31 ; R. C. R., art. 27 et 29. — Autrefois, 5 membres suffisaient ; on exige 10 membres depuis 1898. *R. du D. P.*, t. XIII, 1900, p. 142. — En *Belgique* et en *Italie*, les membres signataires de la demande sont comptés comme présents, même s'ils se retirent.

(8) R. C. D., art. 27 et 29.

(9) Samuel, *loc. cit.*, p. 1154.

(10) Un cinquième des membres suffit, quand la demande déclare qu'un vote par assis et levé ne peut pas être constaté avec certitude. R du Storthing, § 33.

(11) R. S., art. 30, 201 à 271 ; R. C. D., art. 37, 38, 39, 165 à 183.

(12) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 503.

(13) *Ibidem*, p. 487. — Mais la simple demande d'appel nominal pour faire constater le défaut de *quorum* est valable, même si elle n'émane que d'un seul membre. En 1901, on proposa que cette demande fût soumise aussi à la nécessité des 15 signatures. *R. du D. P.*, t. XV, 1901, p. 508.

(14) C. du 3 janvier 1889, art. 111.

Etats, 20, au Conseil National (1) ; — le cinquième du *quorum*, aux **États-Unis** (2) ; — 8, au **Mexique** (3) ; — 2, au **Guatemala** (4). Au **Brésil**, un seul membre est nécessaire pour que la proposition soit valable (5).

Au **Guatemala**, un seul membre peut faire procéder au comptage des assis et des levés ; — en **Hongrie**, il faut une demande émanée de 10 membres.

A la Chambre des Représentants des **États-Unis**, si le cinquième du *quorum* le réclame, le comptage s'effectue aussi de la manière suivante : deux scrutateurs se placent devant le bureau du *speaker*, et les votants défilent entre eux deux, les *oui* d'abord, les *non* ensuite, pour être comptés. « A l'origine (R. du 17 avril 1789), on employait, pour compter les voix, la vieille pratique de la Chambre anglaise des Communes : les partisans d'une opinion se rangeaient à droite du fauteuil présidentiel, ceux de l'opinion adverse à gauche. On ne tarda pas à s'apercevoir des inconvénients de cette pratique, et une résolution du 9 juin 1789 a créé le système actuellement usité » (6). Celui-ci, par ses longueurs, constitue un moyen efficace d'obstruction, d'autant plus qu'un membre peut en demander l'application, non seulement sur la question en discussion, mais aussi sur l'ajournement de la proposition.

Le scrutin a lieu par boules, si la demande en est faite : en **Espagne**, par les deux-tiers de l'assemblée ; en **Italie**, par 10 membres (7) ; en **Roumanie**, par 15 (8) ;

(1) R. C. E., art. 3, 53 à 56 ; R. C. N., art. 54 à 60, 78.

(2) R. S., art. 16 à 20 ; R. C. R., art. 1, 8, 15 et 18.

(3) R. C., art. 120 à 136.

(4) R. de l'Ass. Lég., art. 27, 103, 114, 115.

(5) R. S., art. 100 à 105 ; R. C. C., art. 178 à 192.

(6) Bryce, *op. cit.*, t. I, pp. 195 et 196.

(7) R. C. D., art. 97, 102, 105 et suiv.

(8) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 505.

en **Danemark**, par 20 membres, au Landsthing, par 25, au Folketing (1).

En **Norvège**, la majorité a le droit d'exiger qu'il soit effectué par bulletins.

Les Chambres d'**Italie** pratiquent un vote par division qui est renouvelé de l'ancien Sénat romain (2). Il diffère de celui qui est employé par les Parlements britannique, allemand et prussien. Quand il y a lieu à division *(divisione dell'aula)*, les partisans du projet en discussion se massent d'un côté de la salle, leurs adversaires de l'autre côté, les secrétaires comptent les deux partis, et le président proclame le résultat. Il est procédé à la division sur la demande de 10 membres (3).

Enfin, dans les Parlements d'**Autriche** et de **Hongrie**, un intervalle, qui est de dix minutes dans le premier, de cinq minutes dans le second, doit être laissé entre la lecture de la proposition et le vote, si 20 membres le désirent.

Parmi les dispositions que nous venons de passer en revue, il n'en est pas une seule qui n'ait donné lieu à de nombreux abus, pas une seule que n'aient mis à profit les obstructionnistes de tous les temps et de tous les pays.

(1) Mais si 20 ou 25 autres membres se lèvent en sens contraire, l'assemblée décide.

(2) Au *Sénat romain* le vote par la division *(discessio)* de l'assemblée se pratiquait de la façon suivante : « Sur l'ordre du président qui prononce ces paroles : « Ceux qui êtes de cet avis, passez de ce côté ; ceux qui êtes de tout autre avis *(alia omnia)*, passez de l'autre côté », les sénateurs se rangent des deux côtés de la salle. Au premier coup d'œil, semble-t-il, le président voit de quel côté est la majorité. Il proclame le résultat en ces termes : « Cette partie me paraît plus nombreuse ». Jamais, dans les auteurs, on ne nous laisse entendre que dans ces votes il y ait eu doute sur le résultat. » Mispoulet, *op. cit.*, p. 75. — V. aussi Rossi, *op. cit.*, t. IV, p. 156.

(3) R. C. D., art. 97 et 100.

Nous pourrions rappeler ici chacune des campagnes d'obstruction que nous connaissons déjà, mais nous nous bornerons aux exemples particulièrement suggestifs que nous fournit la Chambre des Communes du **Parlement britannique.**

Un vote par division n'y dure pas moins de vingt-cinq à trente minutes; cependant, on trouve déjà dans l'*Annual Register* de 1771 le compte-rendu d'une séance dans laquelle il y eut 23 divisions, la minorité étant chaque fois de 10 à 70 membres. On déplorait les mêmes abus en 1832 (1) ; ils se reproduisirent naturellement à partir de 1870, avec plus de fréquence (2). Dans la séance du 3 juillet 1872, 17 divisions eurent lieu successivement sur les motions : « Que le président rapporte à la Chambre les progrès du bill » et : « Que le président quitte le fauteuil. » Il n'y avait, chaque fois, que cinq à huit voix pour l'affirmative. M. O' Connor Power n'en persistait pas moins dans sa manœuvre, et il finit par déclarer qu'il attendrait, s'il le fallait, l'arrivée du fameux habitant de la Nouvelle-Zélande, dont parle Macaulay (3). En 1870,

(1) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 416.

(2) de Franqueville, *op. cit.*, t. III, pp. 102 et 103.

(3) V. dans de Franqueville, *op. cit.*, t. II, pp. 71 et 72, le passage de Macaulay auquel M. O'Connor Power faisait allusion. — Le procédé le plus souvent employé par les obstructionnistes pour multiplier les votes par division, était de répéter toujours les mêmes *motions d'ajournement* (Voir dans de Franqueville, *op. cit*, t. III, p. 103, note 2, la séance du 20 juin 1870). Avant 1881, ces motions pouvaient être formulées à tout moment et à tout propos. En 1881, le règlement du 9 février donna au *speaker* le droit de ne pas tenir compte de ces motions et de ne pas mettre l'ajournement aux voix, s'il lui apparaissait qu'il était demandé dans un but d'obstruction. De plus, un membre ne pourra désormais présenter qu'une seule motion d'ajournement dans le même débat, et parler qu'une seule fois en cette matière. Ces dispositions furent reproduites dans les règlements permanents de 1882 et de 1888 qui les aggravèrent encore. — Cf. Reynaert, *op cit.*, t. I, p. 409, de Franqueville, *op. cit*, t. III, pp. 100 et suiv ; *Annuaire*, t. XII, 1883, pp. 349 et suiv., t. XVIII, 1889, pp. 1 et suiv. ; *R. P. et P.*, t. VII, 1896, mars, pp. 579 et suiv. — Sur les motions d'ajournement en général, voir Bentham, *op. cit.*, t. I, pp. 194 et suiv.

on avait employé en divisions la valeur de 5 journées de travail ; 17 journées leur furent consacrées en 1881 (1). Il y eut 411 divisions dans cette seule année, 216 en 1884, 289 en 1885 (2). Le nombre de ceux qui réclamaient une division était parfois si minime qu'elle ne pouvait s'effectuer, faute de trouver deux *tellers* parmi les opposants (3).

D'ailleurs, les unionistes ne le cédèrent en rien, sur ce point, aux Irlandais. En 1893, « suivant une curieuse statistique qui a été dressée à la suite du vote final du *Home-Rule*, les députés à la Chambre des Communes n'ont pas consacré moins de soixante-quatre heures à franchir les couloirs des *oui* et des *non*,... pendant les 83 séances qui ont été consacrées à la discussion du bill, ce qui équivaut à une promenade quotidienne de huit heures prolongée pendant une semaine » (4). — Il y eut 33 votes dans la seule séance du 22 mai 1896 (5), et les mêmes excès se sont reproduits en 1901. Au début du mois d'août, bien que 38 séances eussent été consacrées à la discussion du budget, il restait encore une centaine d'articles à voter, sur chacun desquels les Irlandais prétendaient demander le vote par division. Leur exigence n'eût pas fait perdre moins de seize à dix-sept heures, alors que la Chambre ne disposait plus que de deux séances pour terminer l'examen des crédits. Ajoutons que, depuis le début de l'année, 410 votes par division avaient déjà eu lieu, ce qui représente à peu près une douzaine de séances, soit trois semaines. C'est pourquoi la Chambre adopta une proposition de M. Balfour, qui lui demandait de voter le budget par chapitres et non par articles, ce qui réduisit le nombre de ses votes à quatre ou cinq (6).

(1) *The Edinburgh Review*, 1882, *January*, p. 209.
(2) de Franqueville, *op. cit*, t. III, p. 113
(3) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 443.
(4) *Temps*, 4 septembre 1893.
(5) *Temps*, 24 mai 1896.
(6) *Journal*, 7 et 8 août 1901 ; *Temps*, 10 août.

CHAPITRE IV

Le Quorum de Vote et les Obstructionnistes

Nous avons déjà montré comment l'exigence d'un *quorum de discussion* favorisait les obstructionnistes (1) ; le *quorum de vote* ne leur est pas d'une moindre utilité.

En multipliant les scrutins, au cours de la discussion (2), la minorité ne se propose pas seulement de fatiguer la majorité et d'opposer à la marche de ses travaux le retard de formalités nouvelles. Certains règlements exigent, en effet, pour la validité de ces scrutins, la présence ou la participation d'un *quorum* déterminé, le *quorum de vote*. S'il fait défaut, l'assemblée est frappée d'incapacité absolue, la séance doit être levée, la discussion remise.

Dès lors, on comprend facilement quel intérêt ont, dans certains cas, les obstructionnistes à se retirer de la salle des séances (3), pour diminuer le nombre des présents, parfois même à s'abstenir simplement de prendre part au vote.

En **France**, le *quorum*, après avoir été *de discussion*, se transforma, dans la Constitution de l'an VIII, en *quorum de vote*. L'article 90 de cette Constitution était ainsi conçu : « Un corps constitué ne peut prendre de délibéra-

(1) V. *supra*, p. 168.

(2) V. chapitre précédent.

(3) Nous avons déjà indiqué les mesures usitées dans les Parlements contre l'absentéisme. V. *supra*, pp. 167 et suiv.

tion que dans une séance où les *deux tiers* au moins de ses membres se trouvent présents. » — D'après l'article 18 de la Charte de 1814, la loi devait être votée « par la *majorité* de chacune des deux Chambres. » Le règlement du 25 juin 1814 spécifia qu'était seulement nécessaire la présence de cette majorité (1). — En 1830, la Charte et le règlement de la Chambre des Députés reproduisirent ces dispositions (2) ; elles furent maintenues en 1839, lors de la révision du règlement. La nécessité du *quorum* ne disparaissait que pour les votes sur les pétitions (3). Quant à la Chambre des Pairs, elle transforma, en 1833, son ancien *quorum de discussion* en *quorum de vote*, mais il resta fixé au *tiers* de ses membres, malgré la disposition formelle de la Constitution (4). — *500 membres* devaient être présents à l'Assemblée Nationale de 1848, qui en comptait 900 (5). — L'article 40 de la Constitution du 4 novembre

(1) Art. 35 : « La présence de la majorité des députés des départements est nécessaire pour la validité des votes de la Chambre. » — En 1817, M. de Serre proposa d'admettre comme suffisant le chiffre de 60 membres présents ; mais sa proposition fut repoussée.

(2) R. C. D. du 11 août 1830, art. 38. — Le 11 février 1833, M. Parant demanda que la présence du tiers des députés fût déclarée suffisante ; sa motion fut écartée par la question préalable. *Moniteur* du 12 février 1833, pp. 551 et 552.

(3) R. C. D. du 28 janvier 1839, art 40. — La commission proposait d'adopter la rédaction suivante : « La présence de la majorité des députés *admis* est nécessaire pour la validité des votes de la Chambre *qui portent sur l'ensemble d'une proposition*. — La présence de 150 députés suffit pour la validité des votes par assis et levé qui ont seulement pour objet les articles d'une proposition, à moins que 20 membres ne déclarent s'opposer à ce qu'il soit procédé au vote hors la présence de la majorité. — Les votes sur les pétitions ont lieu à la majorité des membres présents. » Les 1er et 3e paragraphes de cette rédaction furent adoptés, après qu'on eût supprimé du 1er les mots en italiques ; le 2e paragraphe fut écarté. V. Duvergier, *op. cit.*, t. XXXIX, p. 454, note 4.

(4) R. C. P. du 10 juin 1883, art. 48. — V. Berriat Saint-Prix, *Commentaire de la Charte constitutionnelle* (de 1830), pp. 140 et suiv.

(5) R. du 31 mai 1848, art. 47.

1848 (1) et l'article 59 du règlement de l'Assemblée Législative, du 6 juillet 1849, remirent en vigueur le *quorum* de la *majorité* (2).

L'article 55 du décret du 22 mars 1852 reproduisit l'article 40 de la Constitution de 1848, mais le compléta ainsi : « Si le nombre des *votants* n'atteint pas cette majorité, le président déclare le scrutin nul et ordonne qu'il y soit procédé de nouveau. » Le *quorum* ne se trouvait plus basé sur la simple *présence*, mais sur la *participation au vote*. Le règlement du 2 février 1870 (art. 69 et 70) conserva ce même système : une décision du Corps Législatif n'était valable que lorsque *la majorité absolue* des députés *avait pris part au vote*. En 1871, on rétablit le règlement et le *quorum* de l'Assemblée Législative de 1849.

Les règlements actuels exigent, pour la validité des votes, la *présence* de la *majorité absolue* du nombre légal des membres de nos assemblées (3). Le Sénat étant toujours composé de 300 membres, le *quorum* est invariablement pour lui de 151 sénateurs présents. A la Chambre, il s'élève ou s'abaisse, selon les modifications que subit le nombre légal des députés (4); mais il n'est pas réduit au fur et à mesure des vacances qui se produisent (5). — Nous

(1) « La moitié plus un des membres de l'assemblée est nécessaire pour la validité du vote des lois. L'assemblée peut augmenter le *quorum*, mais elle ne pourrait pas l'abaisser. » — V. Berriat Saint-Prix, *Théorie du Droit Constitutionnel français*, pp. 431 et suiv.

(2) Celle-ci était alors de 376 membres présents. R. du 6 juillet 1849, art. 59.

(3) R. S., art. 58; R. C. D., art. 95. — V. Pierre, *op. cit.*, pp. 976 et suiv. ; Chauffour, *Chambres Législatives*, pp. 352 et suiv.

(4) Ce nombre est, en effet, de un député par 100,000 habitants ou fraction de 100,000 habitants. Il doit varier, par conséquent, en même temps que celui de la population. Il est de 581 députés dans la présente législature ; il sera de 591 dans la prochaine.

(5) Ce principe n'était pas reconnu par les Chambres de la Restauration et de la Monarchie de juillet. Le *quorum* était alors calculé d'après le nombre des membres ayant voix délibérative. C'est l'Assemblée

savons que, depuis 1789, tous les règlements, excepté ceux du second Empire, ont établi le *quorum* sur la *présence* et non sur la *participation au vote*. La question de savoir si le règlement de 1849, qui venait d'être remis en vigueur, n'exigeait pas cette participation a cependant été débattue dans les séances des 22 juin 1871, 14 et 17 juin 1872. Le 26 mars 1874, M. le Président Buffet déclara que le *quorum* était déterminé, « non pas par le nombre des membres qui participent à un vote, mais par le nombre des membres présents ». « Du moment où la présence du *quorum* est constatée, ajouta-t-il, quand même intentionnellement la moitié de l'assemblée ne participerait pas au vote, ce vote ne serait pas moins valable. Cela arrive tous les jours. » Le 11 juin 1878, M. le Président Grévy appliqua aussi cette doctrine. L'article 95, dit-il, « ne demande point que la majorité de la Chambre concoure au vote, mais seulement qu'elle soit présente ». Cette solution fut encore adoptée par M. le Président Floquet, le 8 juillet 1886, et par M. le Président Brisson, le 23 avril 1896 (1). La même question a été discutée, au Sénat, le 3 août 1876 et le 22 février 1879, mais elle n'a pas été nettement tranchée comme à la Chambre (2). — C'est le bureau *seul* qui est chargé de constater, au moment d'un vote, le nombre des membres présents ; s'il n'est pas unanime, on procède au scrutin public à la tribune (3). — Au cas d'impos-

Législative qui décida, le 4 juin 1849, que la moitié plus un devait s'entendre du nombre légal des représentants. — Cette question fut discutée en 1871, mais, le 19 décembre, l'assemblée adopta la même solution. *J. O.*, 20 décembre 1871, p. 5101.

(1) Cf. Pierre, *op. cit.*, pp. 980 et 981 ; Reynaert, *op. cit*, t. II, pp. 131 et suiv. ; *R. du D. P.*, t. IX, 1898, p. 65.

(2) Cf. Pierre, *op. cit.*, pp. 982 et 983. Le Sénat semble cependant pencher, en pratique, vers l'exigence de la participation au vote. V. Chauffour, *op. cit.*, p. 358.

(3) Dans le cas d'unanimité du Bureau, personne n'a le droit d'invoquer l'absence du *quorum* ou de réclamer l'appel nominal pour faire contrôler la constatation qu'il vient de faire.

sibilité d'un vote, par suite du défaut de *quorum*, un second tour de scrutin sur le même objet doit avoir lieu au début de la séance suivante. Cette séance peut s'ouvrir cinq minutes après celle qui vient d'être levée, et le vote est valable, à ce second tour, quel que soit le nombre des présents (1). Autrefois, le second tour de scrutin devait nécessairement affecter les mêmes formes que le premier. Aujourd'hui, le président est libre de proposer à la Chambre que le second tour ait lieu dans les formes ordinaires, lors même que le premier aurait eu lieu avec la garantie du vote à la tribune.

Les Constitutions et les règlements étrangers qui admettent l'exigence d'un *quorum de vote* l'établissent tantôt sur la *présence*, tantôt sur la *participation au vote* d'un nombre de membres déterminé.

Le premier mode est, de beaucoup, le plus fréquent ; mais le nombre des membres dont la présence est exigée varie avec les Parlements.

Le *quorum* des *deux tiers* n'est usité que dans la **République d'Haïti** (2).

Au contraire, les pays les plus nombreux ont adopté le *quorum* de la *majorité*. Il est en vigueur : en **Allemagne** (3); en **Prusse** (4); en **Belgique** (5) ; en **Suisse** (6);

(1) V. *supra*, p. 246, la séance de la Chambre du 18 décembre 1900. — Cependant, en matière d'élections, d'après une résolution prise par la Chambre, le 4 juin 1887, et modifiant l'article 95 du règlement, la nécessité du *quorum* ne disparaît qu'au troisième tour. Cf. Pierre, *op. cit.*, pp. 403, 984 et suiv.

(2) C. du 9 octobre 1889, art. 71 et 196; v. *quorum de discussion*, *supra*, p. 166.

(3) C. du 16 avril 1871, art. 28, mod. par la loi du 24 février 1873. — Aucun *quorum* n'est exigé pour les décisions du Bundesrath. Laband, *op. cit.*, t. I, pp. 364 et 519.

(4) C. du 31 janvier 1850, art. 80, mod. en 1855.

(5) C. du 7 février 1831, art. 38 ; V. *supra*, p. 166.

(6) C. du 31 janvier 1874, art. 87.

dans les cantons helvétiques de **Berne** (1) et de **Bâle-Campagne** (2) ; en **Serbie** (3) ; au **Brésil** (4) ; dans la **Louisiane** (5), et dans la **Californie** (6). — Le même *quorum* est nécessaire en **Espagne**, mais seulement pour le vote définitif d'un projet de loi (7).

En **Colombie**, la discussion en deuxième lecture n'est close et les projets ne sont votés en troisième lecture que si la *majorité* des députés assiste à la séance (8). Mais la présence d'un *tiers* des députés suffit pour valider tout autre délibération.

En **Autriche**, concurremment avec le *quorum de discussion* que nous connaissons déjà (9), il existe un *quorum de vote*, qui est de la *moitié* des membres. Mais il ne concerne que les modifications à la Loi Fondamentale sur les droits généraux des citoyens (10).

Le chiffre du *quorum* se réduit à *un tiers* des membres en **Bulgarie** (11), dans la **Fédération Australienne** (12) et dans l'**Australie Occidentale** (13).

En **Hongrie**, il n'est que de 50 présents, à la Chambre des Magnats, qui compte près de 750 membres, de 100, à la Chambre des Députés, sur 450 environ. Comme l'Au-

(1) C. du 4 juin 1893, art. 28.

(2) C. du 4 avril 1892, art. 17.

(3) C. du 6 avril 1901, art. 55.

(4) C. du 24 février 1891, art. 18.

(5) C. de 1879, art. 32.

(6) *Annuaire*, t. IX, 1880, p. 835.

(7) C. de 1876, art. 43. V. *quorum de discussion, supra*, p. 164.

(8) C. du 5 août 1886, art. 82.

(9) V. *supra*, p. 163.

(10) Loi du 2 avril 1873.

(11) C. du 16 avril 1879, art 114, mod. les 15-27 novembre 1893.

(12) C. de 1900, art. 22 et 39.

(13) C. du 25 juillet 1890.

triche, la Hongrie possède aussi un *quorum de discussion* (1).

Le *quorum* établi sur la *participation au vote* ne se rencontre qu'en **Islande** (2), où il est des *deux tiers* des membres ; en **Danemark** (3), au Sénat des **États-Unis** (4) et au **Guatemala** (5), où il est de la *majorité*; et, depuis le 15 mars 1889, en **Angleterre** (6), à la Chambre des Lords, où il n'est que de *20 membres*. Il était pratiqué autrefois à la Chambre des Représentants des États-Unis, en même temps que le *quorum de discussion*. Cette exigence de la participation a été supprimée en 1890 (7) : la seule présence de la majorité est aujourd'hui nécessaire pour le vote comme pour la discussion.

Cette dernière forme de *quorum* basée sur la participation au vote devrait toujours entraîner l'*interdiction de s'abstenir*. Il en est ainsi au Sénat des *États-Unis* (8) et à la Chambre des Lords du *Parlement Britannique* (9).

(1) V. *supra*, p. 164. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 275; Samuel, *loc. cit.*, pp. 1149 et 1150.

(2) Loi const. du 5 janvier 1874, art. 28 et 36.

(3) C. du 5 juin 1849, révisée le 28 juillet 1866, art. 61 et 67.

(4) Comme la Chambre des Représentants, le Sénat possède aussi un *quorum de discussion*. V. *supra*, p. 165.

(5) *Répertoire Fuzier-Herman*, t. XXIII, V° Guatemala, n° 31. V. *supra*, p. 165.

(6) *Annuaire*, t. XIX, 1890, p. 4. — V. *supra*, p. 162, le *quorum de discussion* au Parlement britannique.

(7) V. *infra*, p. 266.

(8) Il a été souvent question de forcer les représentants à voter, mais toutes les tentatives en ce sens ont échoué. Samuel, *op. cit.*, pp. 1158 et 1160.

(9) Pierre, *op. cit.*, p. 1016. — Nous ne citons ici, bien entendu, que les assemblées qui établissent le *quorum* sur la participation au vote ; compléter dans Pierre, *op. cit.*, pp. 1015 à 1017.

Nous connaissons déjà les troubles occasionnés par l'absentéisme dans les Parlements où la discussion elle-même exige la présence d'un certain *quorum* (1). Le *quorum de vote* étant moins répandu que ce dernier, les faits d'obstruction que nous relevons à son sujet sont aussi beaucoup moins nombreux ; ils nous sont presque uniquement fournis par le Reichstag de l'**Empire Allemand** (2). Les absences y sont extrêmement nombreuses, et cela pour trois raisons. C'est d'abord que la plupart des députés au Reichstag appartiennent aussi aux Chambres des divers États de l'Empire, qui tiennent ordinairement leurs sessions en même temps que le Reichstag (3). De plus, ces députés ne reçoivent aucune indemnité, et la gratuité de leurs fonctions n'est pas faite pour stimuler leur zèle à les remplir (4). Enfin, le règlement du Reichstag ne renferme aucune disposition punissant les absences injustifiées. On pourrait, semble-t-il, détruire ces trois raisons qui multiplient les absences (5) ; quoi qu'il en soit, le *quorum* de la majorité

(1) V. *supra*, pp. 176 et suiv.

(2) V. *supra*, (p. 149, note 4), un exemple d'obstruction au *Parlement espagnol*.

(3) Sentupéry, *op. cit.*, t. I, p. 109.

(4) C., art. 32. — On a demandé souvent que les députés fussent rétribués, et le Reichstag a même adopté plusieurs fois des propositions dans ce sens ; mais ces tentatives se sont toujours heurtées, dans le Bundesrath, à un refus systématique. Il ne nous appartient pas d'aborder l'étude de cette question (V. Laband, *op. cit.*, t. I, pp. 537 et s.) ; nous nous bornerons à signaler, après M. de Monès del Pujol (*op. cit.*, p. 172, note 2), un projet original du professeur Ziegler de Iéna, tendant à édifier « une maison d'habitation pour les députés, afin de les encourager à assister plus assidûment aux séances. Le Reichstag n'a pas pris la proposition au sérieux, mais il a voté, cette année-ci (1901), avant de se séparer, le principe d'une indemnité parlementaire ».

(5) Parmi les nombreuses propositions qui ont été faites dans ce but, l'une d'elles, émanée de M. Levetzow, ancien président du Reichstag, demandait, en 1895, à la commission du règlement, d'ajouter à l'art. 28 de la Constitution un paragraphe qui devait être conçu dans l'une des

n'est presque jamais atteint, et l'opposition n'a qu'à réclamer l'appel nominal sur une question quelconque pour faire lever la séance (1). La formalité de l'appel nominal est nécessaire, car, dans la pratique et malgré l'article 12 de la Constitution, le vote n'est invalidé et la discussion ajournée que si le défaut de *quorum* est officiellement constaté par cet appel (2). « Le *quorum*, dit Laband, est présumé exister dans tous les cas où le contraire n'est pas établi par compte ou vote nominal » (3). C'est pourquoi, lors de la discussion de la loi Heinze, en 1900 (4), MM. Bebel et Richter quittaient la salle à chaque instant, suivis de leurs amis, après avoir demandé l'appel nominal sur des motions qu'ils avaient eux-mêmes présentées dans cette seule intention. Deux d'entre eux restaient en faction

deux formes suivantes : 1° « Pour les votes relatifs aux questions qui concernent le règlement du Reichstag, un nombre moindre de membres présents, à déterminer par le règlement suffira. » — 2° « Pour les votes relatifs aux questions qui concernent exclusivement le règlement du Reichstag, la majorité des membres présents à la séance suffira. » Cette proposition ne fut pas adoptée. *R. du D. P.*, t. IV, 1895, p. 159. — La réduction du chiffre du *quorum* a été de nouveau réclamée, en 1901, par les agrariens, à la suite de l'obstruction du mois de mai. *Temps*, 17 mai 1901.

(1) *R. P. et P.*, t. III, 1895, janvier, p. 79.

(2) R. du Reichstag, art. 54. — Cependant, lorsque la présence du *quorum* est douteuse, on commence par faire compter les chapeaux pendus au vestiaire. Si le nombre des chapeaux est suffisant, le doute est dissipé. Samuel, *loc. cit.*, p. 1139.

(3) Si personne ne proteste, « c'est-à-dire, ajoute Laband, si aucun parti n'a d'intérêt à ce que le vote soit remis à plus tard, la Chambre passe à la décision, alors même que chacun peut se rendre compte d'un coup d'œil que le *quorum* n'existe pas. Cela est souvent constaté, et sans ambages, dans les compte-rendus des journaux. Toutes les décisions ainsi prises sont et demeurent anticonstitutionnelles ». Laband, *op. cit.*, t. I, p. 519. — V. aussi Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 107.

(4) V. *supra*, pp. 133 et suiv.

et surveillaient l'assemblée qui n'était pas en nombre (1). — En 1901, l'opposition employa le même absentéisme méthodique contre la loi sur les eaux-de-vie que soutenait la majorité agrarienne ; et nous savons que la session fut clôturée, le 15 mai, par le Chancelier de l'Empire, alors qu'il ne manquait plus qu'une seule voix pour que fût réalisé le *quorum* nécessaire au vote du projet (2).

M. Voodrow Wilson raconte qu'à la Chambre des Représentants des **États-Unis**, dans une séance du 48e Congrès, la minorité républicaine, grâce à la nécessité, alors requise, de la participation au vote de la majorité (3), put empêcher, durant toute une nuit, la majorité démocrate d'adopter une simple motion préliminaire sur « un *pension bill* d'une importance plutôt colossale ». M. Wilson ajoute « que la minorité ne manœuvrait pas pour avoir l'occasion ou le temps nécessaire à un débat, afin que le pays fût informé de la véritable nature du bill qu'elle condamnait » ; elle « trouva plus facile et plus naturel d'attirer l'attention sur le caractère contestable de ce que tentait la majorité, en faisant une « scène » en quelque sorte scandaleuse, dont tout le monde parlerait, qu'en faisant des discours que personne ne lirait » (4). — Au mois de décembre 1889, les démocrates, afin d'écarter certaines propositions, s'abstinrent de prendre part à des scrutins par appel nominal, puis voulurent faire constater l'absence du *quorum* nécessaire à la validité du vote. Mais le *speaker*, M. Reed, prit sur lui de décider, sans que le règlement l'y autorisât, que tout membre présent devait être compté pour le calcul du *quorum*, encore qu'il n'eût pas répondu à l'appel nominal. L'illégalité de ce procédé n'était pas douteuse : le *speaker* venait de commettre une sorte de coup d'État réglemen-

(1) *Journal des Débats*, 22 mars 1900.

(2) V. *supra*, pp. 135 et 136.

(3) V. *supra*, p. 263.

(4) Wilson, *op. cit.*, pp. 89, 90 et 91.

taire; mais un règlement nouveau, consacrant ses doctrines autoritaires, fut voté au mois de février suivant, après de violents débats, et malgré les protestations de la minorité (1).

(1) Voici le texte de ce règlement : « Sur la demande de quelques membres ou sur l'initiative du *speaker*, les noms des députés présents dans la salle et qui ne votent pas doivent être notés par le secrétaire général, inscrits au procès-verbal et remis au *speaker* en même temps que les noms des votants. Ils sont alors comptés, proclamés et concourent à former le *quorum* nécessaire pour que l'opération soit valable. » Ce règlement fut abandonné au Congrès suivant, mais il a été remis en vigueur en 1894. — Cf. Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 186; Pierre, *op. cit.*, pp. 981 et 982; *Annuaire*, t. XX, 1891, p. 787; *La Vie Politique à l'Etranger*, 1890, pp. 504 et 505.

CHAPITRE V

De la Clôture des Discussions

Nous avons exposé jusqu'ici les divers procédés qui servent aux minorités obstructionnistes pour éterniser la discussion d'un projet de loi.

Nous avons indiqué, en même temps, quelques-unes des mesures défensives employées par les majorités. Il nous reste à étudier la plus importante de ces mesures, le droit de prononcer la *Clôture de la discussion* (1).

Outre cette clôture proprement dite, il existe une sorte de clôture préventive qui se propose, non de terminer les discussions, mais de les empêcher de naître, en écartant sommairement les propositions faites par la minorité dans un but obstructionniste : c'est la *Question préalable*.

Nous étudierons celle-ci d'abord, la clôture ensuite (2).

A

DE LA QUESTION PRÉALABLE

Nous venons de définir la *Question préalable* une clôture préventive. Elle est cependant plus qu'une clôture, en ce

(1) La clôture n'existait pas au *Sénat romain ;* c'est pourquoi l'obstruction y était un moyen infaillible d'opposition. Mispoulet, *op. cit.*, pp. 74 et 397.

(2) Les majorités ont encore la ressource, pour hâter les discussions, de voter une procédure spéciale et simplifiée pour les cas d'*urgence*. Mais c'est une mesure trop générale pour que nous l'étudions ici.

sens qu'elle entraîne le rejet sommaire de la proposition visée. En statuant qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur une motion, elle déclare implicitement que cette motion est contraire à l'ordre public, ou, tout au moins, qu'elle est intempestive et inutile (1). Ce peut être une arme infaillible entre les mains de la majorité assaillie par l'initiative encombrante des obstructionnistes. Mais, précisément à cause de son efficacité redoutable, il importe de n'employer la question préalable qu'avec une sage modération, pour ne pas sacrifier les droits de la minorité (2).

En **France**, le règlement de la Constituante de 1789 statuait déjà : « Avant qu'on puisse discuter une motion, l'assemblée décidera s'il y a lieu ou non à délibérer » (3). La Constitution de 1791 et le règlement de la Législative consacrèrent cette règle. Le règlement de la Convention adopta, le premier, les termes de « question préalable ». Il décidait (4) qu'elle aurait la préférence sur la question principale, qu'elle en suspendrait toujours la discussion, mais qu'on ne pourrait la demander sur une motion après que cette motion aurait obtenu la priorité. Ces dispositions furent adoptées par les règlements du Conseil des Anciens et du Conseil des Cinq-Cents ; elles disparurent avec ces assemblées. Le règlement de la Chambre des Députés de 1814 rétablit la question préalable dans son article 29, que reproduisirent l'article 28 du règlement de la Chambre de

(1) Dans la séance de la Chambre des Députés du 21 janvier 1878, M. Langlois la caractérisait ainsi : « Elle n'est pas nécessairement injurieuse, mais elle est toujours dédaigneuse. »

(2) Dans la séance de la Chambre des Députés du 16 mars 1837, M. le Président Dupin s'exprimait ainsi : « Il faut réserver la question préalable pour les occasions qui réellement doivent emporter refus de discussion ; l'abus de la question préalable ne serait qu'un moyen indirect d'enchaîner la liberté de la Chambre et l'indépendance de ses membres quant aux discussions. »

(3) Chap. IV, art. 6.

(4) Chap. IV, art. 5 et 7.

1830 et l'article 36 du règlement de la Constituante de 1848. La question préalable fut maintenue dans le règlement de la Législative de 1849 (1). Le décret du 22 mars 1852 la déclarait irrecevable, au Corps Législatif, sur les propositions du chef de l'État (les simples députés étaient privés du droit d'initiative) ; au Sénat, elle ne pouvait être demandée que sur les pétitions (2). Après le Sénatusconsulte du 8 septembre 1869, qui rétablit le droit d'initiative parlementaire, les Chambres adoptèrent, sur la question préalable, un règlement presque similaire à celui qui est aujourd'hui en vigueur (3).

D'après les règlements actuels, on a toujours le droit de la proposer, et en toute matière (4). Cependant, à la Chambre des Députés, elle « ne peut être demandée sur les propositions pour lesquelles l'urgence n'est pas réclamée qu'après le rapport de la commission d'initiative ». Elle peut porter sur un amendement. La question de savoir si elle est applicable aux projets du Gouvernement et aux interpellations, est très controversée. — Un autre sujet de doute est celui de sa discussion. Doit-on l'autoriser ou la défendre ? Le règlement du Sénat tranche la difficulté, en disant : « L'auteur de la proposition à l'égard de laquelle la question préalable est demandée a le droit d'être entendu. Le Sénat prononce sans débats. » Mais cette disposition n'est pas reproduite dans le règlement de la Chambre, et les précédents ont varié sur ce point. MM. les Présidents Dupin et d'Audiffret-Pasquier ont interdit la discussion ; MM. Grévy et Buffet ont adopté un avis contraire, qui semble avoir prévalu. La question préalable doit être mise aux voix avant la question principale, et

(1) R. du 6 juillet 1849, art 39.

(2) Décret du 22 mars 1852 sur le Règlement du Sénat et du Corps Législatif, art. 22, 30 et 68.

(3) Cf. Reynaert, *op. cit.*, t. 2, pp. 358 et suiv.; Pierre, *op. cit*, pp. 880 et 881.

(4) R. S., art. 43 ; R. C. D., art. 90.

si elle est votée sur une proposition, celle-ci est considérée comme n'existant pas (1).

La question préalable n'existe pas en *Hollande*, en *Allemagne*, en *Prusse* et en *Autriche*. On y supplée généralement par le vote d'un ordre du jour pur et simple ou motivé, écartant, après un court débat, les propositions inutiles, inopportunes ou inconstitutionnelles (2).

Elle est, au contraire, usitée : en **Belgique** (3) ; en **Danemark** (4) ; en **Hongrie** ; en **Roumanie** (5) ; en **Italie**, où elle doit être appuyée par 15 députés, si elle est présentée au cours de la discussion (6) ; en **Espagne**, où elle ne vise que les propositions « qui ne sont pas des propositions de loi (*propositiones que non son de ley*) (7) ; en **Portugal**, où elle doit être appuyée par 5 membres, à la Chambre des Députés (8).

En **Angleterre**, la question préalable fut introduite à la Chambre des Communes, en 1604, par sir Henry Vane (9). « La question préalable, dit M. Thomas Erskine May, est

(1) Sur la procédure de la question préalable, voir Pierre, *op. cit.*, pp. 881 et suiv.

(2) « La proposition de passer à l'ordre du jour peut être faite à tout temps, avant la clôture du débat, et n'a pas besoin d'être appuyée. Après qu'un orateur pour et un orateur contre ont été entendus, la Chambre se prononce. Dans le cours de la même discussion, une proposition d'ordre du jour rejetée ne peut pas être reproduite. Les propositions d'ordre du jour motivé doivent être mises aux voix avant les amendements. Il ne peut pas être passé à l'ordre du jour sur les propositions du Gouvernement. » R. du Landtag prussien, art. 53.

(3) R. S., art. 26 ; R. C. R., art. 24.

(4) R. du Folkething, art. 25 ; R. du Landsthing, art. 28.

(5) R. C. D., art. 39.

(6) R. C. D., art. 93.

(7) R. S., art. 176 ; R. C. D., art. 154.

(8) R. C. D., art. 145.

(9) Jefferson, *op. cit.* ; Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 372.

une manière ingénieuse d'écarter le vote sur un objet quelconque, mais son nom technique ne sert que peu à élucider son opération. Quand il n'y a pas de débat ou que le débat est clos, le *speaker* demande naturellement à l'assemblée de se prononcer; il le fait sans qu'il ait besoin d'y être provoqué; mais, par l'effet d'une motion de question préalable, il peut lui être intimé l'ordre de ne point le faire. Les termes de la motion sont : « que cette question (principale) soit maintenant posée *(that that question be now put)* » ; ceux qui désirent éviter la mise aux voix de la question principale votent contre la motion, et, si le résultat général est négatif, le *speaker*, par l'injonction de la Chambre, se trouve empêché de poser la question. Mais elle peut néanmoins être reproduite un autre jour, le *speaker* n'étant lié que pour le présent (1). » Ici, par conséquent, la question préalable a pour but, non de supprimer la discussion, mais de la prolonger, en empêchant que la question principale soit mise aux voix. Le débat en cours n'est ni arrêté, ni interrompu par la question préalable, et celle-ci n'est pas soumise au vote avant que sa discussion soit épuisée. « De là, il arrive, dit Cushing, que, quand la motion a été proposée et secondée, les adversaires de la question principale, bien loin de devoir se borner dans le débat aux mérites intrinsèques de cette dernière, comme ce serait sans cela le cas, peuvent tirer avantage de toutes les objections que soulève la question préalable, soit quant à son opportunité, soit quant à sa forme; et cet avantage, ils ne peuvent pas en être dépouillés aussi longtemps qu'un seul membre s'oppose au retrait de la motion préalable. » Ainsi, au lieu de restreindre le débat, la question préalable lui ouvre un champ plus vaste encore, et c'est pourquoi Sheridan a pu parler un jour du « misérable abri (*shabby shelter*) de la question préalable » (2). Notons enfin la forme bizarre de cette

(1) Erskine May, *op. cit.*, p. 260. — Fischel, *op. cit.*, t. II, p. 298.

(2) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 381.

question, qui est conçue affirmativement, et qui oblige ceux-là mêmes qui l'ont proposée ou soutenue à voter contre elle.

Aux **États-Unis**, la question préalable fut empruntée, en 1789, aux usages de la Chambre des Communes du Parlement Britannique. Mais elle dévia bientôt de sa signification originelle pour devenir un véritable procédé de clôture. Nous l'étudierons donc avec celle-ci (1).

B

DE LA CLOTURE

La discussion, au sein d'une assemblée délibérante, n'est que le préliminaire du vote qu'on attend de cette assemblée ; elle a pour but d'éclairer la décision qui va être prise. Son œuvre accomplie, elle doit, par conséquent, s'éteindre d'elle-même et laisser la place libre à l'action législative. Mais il arrive trop souvent que la minorité, comprenant l'inutilité de ses efforts et prévoyant le sens du vote qui sera rendu, ne cherche plus qu'à éterniser les débats pour retarder leur issue fatale et peut-être vaincre la majorité par la lassitude. Tout a été dit sur la question à résoudre, tous les arguments pour et contre ont été présentés et soutenus ; une majorité éclairée s'est formée qui est impatiente d'agir. Cependant, la discussion se traîne, recommence toujours, fastidieusement ; la machine fonctionne dans le vide, et la situation n'aurait point d'issue, si la majorité ne possédait le droit de prononcer la clôture et de passer au vote, malgré la résistance de la minorité.

C'est une mesure indispensable ; presque tous les par-

(1) V. *infra*, même chap., B, III.

lements ont été obligés de l'inscrire dans leurs règlements. — Nous allons l'étudier en France, puis dans les parlements britannique et des États-Unis, où l'histoire de son adoption est particulièrement intéressante et significative, enfin dans les autres pays.

I — LA CLOTURE EN FRANCE

En **France**, la clôture n'existait pas dans les règlements des assemblées de la Révolution (1) et du premier Empire. En 1814 seulement, elle fut « introduite comme moyen de terminer les débats. Auparavant (dans les assemblées révolutionnaires), ceux-ci se prolongeaient souvent indéfiniment ; il y avait entre la majorité qui voulait les clore et la minorité qui s'y opposait, des conflits violents qui nuisaient au prestige de la Chambre, et telle fut la cause de l'adoption de cette mesure » (2). Les articles 51 et 52 du règlement de la Chambre des Députés du 25 juin 1814 l'instituèrent dans les termes suivants : « Avant de fermer la discussion, le président consulte la Chambre pour savoir

(1) Mais, en fait, elle était pratiquée journellement par les Chambres révolutionnaires. Il n'est pas une séance où ne se rencontre son application ; l'assemblée statuait à chaque instant sur la proposition de « fermer la discussion ». Nous ne pouvons que renvoyer aux compte-rendus publiés dans le *Moniteur*, ou à l'*Histoire Parlementaire de la Révolution Française*, de Buchez et Roux.

(2) Déposition de M. Guizot, interrogé par sir Robert Peel et M. Cobden, membres du comité révisionniste anglais de 1848. Au cours de sa déposition, il disait encore : « Je pense pouvoir affirmer que la majorité n'a jamais abusé de son pouvoir. Les discussions étaient fort longues ; même avec la clôture, nous avons eu un débat qui a duré plus de quinze jours... J'estime que la clôture était, dans notre Chambre, une chose indispensable. Si je repasse en esprit les dernières années, je ne me rappelle pas qu'il ait été produit contre la clôture une plainte sérieuse et honnête. » Cf. Reynaert, *op. cit.*, pp. 355 et suiv.

si elle est suffisamment instruite (1). — La Chambre exprime son opinion par assis et levé ; le président et les secrétaires décident du résultat de l'épreuve qui peut se répéter ; dans le doute, la discussion est continuée » (2). Les règlements qui suivirent reproduisirent presque identiquement ces dispositions (3).

Aujourd'hui, l'une et l'autre de nos assemblées ont le droit de prononcer la clôture, en tout état de la discussion, dès qu'un orateur a été entendu, lors même qu'il reste des membres inscrits pour parler qui ne renoncent pas à la parole (4). Mais le président ne met la clôture aux voix que si elle est sérieusement proposée et par une portion notable de la Chambre (5). Aucune demande de clôture ne peut se produire tant qu'un orateur occupe la tribune. Quand la clôture est demandée, la parole n'est plus accordée qu'à un seul membre et *contre* cette demande, avant qu'elle soit soumise au vote. Si cet orateur s'écarte de la question, le président lui retire la parole sans le rappeler à la question, ni consulter l'assemblée. La clôture

(1) Le 27 janvier 1821, Benjamin Constant demanda que l'art. 51 fût rédigé dans les termes suivants : « Lorsque la clôture est demandée, le président consulte la Chambre avant de fermer la discussion. *Si la clôture est contestée, elle doit être motivée à la tribune* avant d'être mise aux voix. » Cette proposition fut défendue par MM. Benjamin Constant, de Corcelle, G[al] Sébastiani et Casimir Périer Mais, à la demande de MM. Bonnet et Bazire, la Chambre refusa de la prendre en considération. Cf. *Archives Parlementaires*, deuxième série, t. XXIX, pp. 665 et suiv.

(2) L'article 43, R. C. P. du 2 juillet 1814, est conçu dans des termes presque identiques.

(3) Résol. de la C. des D. du 23 août 1830 ; R. C. P., 19 juin 1833, art. 35 ; R. C. D., 28 janvier 1839, art. 36 ; R. du 20 mai 1848, art. 39 ; R. du 6 juillet 1849, art. 45.

(4) R. S., art. 44 ; R. C. D., art. 108. Pierre, *op. cit.*, pp. 925 et suiv.

(5) S'il n'y a plus d'orateurs inscrits et si personne ne demande la parole, le président prononce la clôture d'office, sans consulter l'assemblée.

n'est pas mise aux voix quand un ministre, un commissaire du Gouvernement ou le rapporteur demande la parole, et le droit qu'a tout membre de leur répondre fait également obstacle à cette mise aux voix. La Chambre doit être en nombre pour avoir le droit de prononcer la clòture. Quand celle ci a été votée, la parole est encore donnée, même à plusieurs membres, sur la position de la question. Une discussion close est parfois rouverte par la volonté de la Chambre (1).

La question de savoir si un ministre a le droit de parler après la clòture est très controversée. Elle fit l'objet d'un violent débat de deux séances, les 15 et 16 août 1831, après que M. le Président Girod (de l'Ain) eut accordé la parole à M. Casimir Périer, Président du Conseil. M. le Vice-Président Sénard adopta une solution contraire, le 19 mai 1848. Mais MM. les Présidents Marrast, le 13 avril 1849, et Buffet, le 26 avril 1874, affirmèrent le droit des ministres d'obtenir la parole après la clòture (2). — Quant aux rapporteurs, bien que le règlement leur accorde la parole toutes les fois qu'ils la demandent, la jurisprudence leur est moins favorable qu'aux ministres, et la parole leur a toujours été refusée après la clòture (3).

(1) « Quand il y a décision de la Chambre sur le fonds d'une question, cette décision est irrévocable; mais, quand cette décision ne porte que sur la manière de s'introduire, quand, après avoir décidé qu'elle était assez instruite, la Chambre s'aperçoit qu'elle n'est pas suffisamment éclairée, elle peut revenir sur sa délibération. » Observation de M. le Président Dupin, à la séance du 25 février 1833.

(2) En faveur de cette pratique, on peut invoquer le caractère absolu des textes constitutionnels qui donnent aux ministres le droit, sans restriction, d'être entendus quand ils le demandent. V. Charte du 4 juin 1814, art. 54; Charte du 14 août 1830, art. 46; C. du 4 novembre 1848, art. 69; Sénatusc. du 24 novembre 1860, art. 5; Sénatusc. du 8 septembre 1869, art. 3; C. du 8 mai 1870, art. 20; Loi constit. du 25 juillet 1875, art. 6. — Cf. Pierre, *op. cit.*, pp. 930 et suiv.

(3) Ch. des D., séances du 23 février 1880 et du 1er mars 1886.

II — LA CLOTURE DANS L'EMPIRE BRITANNIQUE

§ 1er — *La clôture à la Chambre des Communes*

Le droit de clore une discussion resta longtemps inconnu à la Chambre des Communes (1), et l'antique assemblée regardait comme un de ses plus beaux titres de gloire la liberté presque illimitée dont jouissaient ses membres. Les peines disciplinaires y étaient également ignorées, et cependant le respect britannique de l'ordre est si grand qu'il ne s'était encore produit que de légers abus de cette liberté lorsque commença l'obstruction irlandaise.

Nous connaissons l'histoire de cette obstruction, à partir de 1877 (2). Les désordres qu'elle occasionna firent sentir le besoin d'une réforme du règlement. Dès l'année 1878, une commission fut organisée au sein du Parlement en vue de la réaliser. On envisageait même comme possible l'adoption prochaine de la clôture. M. Raikes, *chairman* du Comité, en 1879, dans la *Nineteenth Century*, s'y déclara favorable, et M. Gladstone, en 1880, donna l'ordre à lord Granville, Secrétaire d'État des affaires étrangères, d'opérer une enquête, au moyen de ses agents diplomatiques, sur les procédés en usage dans les diverses assemblées du monde pour clore les débats (3). Cependant,

(1) Il est encore inconnu à la Chambre des Lords.

(2) V. *supra*, pp. 29 et suiv.

(3) M. Gladstone fit interroger, non seulement les Parlements des grandes nations, mais aussi les Parlements des colonies anglaises jouissant d'un gouvernement responsable. A cet effet, le comte de Kimberley adressa, le 10 septembre 1880, aux gouvernements des colonies, une circulaire disant : «Je vous serais obligé de recevoir une copie des *standing-orders* de vos Chambres, et en même temps d'apprendre de quelle manière fonctionne la clôture, ou tout autre mode de procédure auquel on

malgré la persistance du désordre et bien que le Parlement fût entré, à contre cœur, il est vrai, dans la voie des réformes, la majorité ne pouvait se résoudre à sacrifier entièrement, par l'adoption de la clôture, les antiques principes de liberté vénérés à la Chambre des Communes (1). Il n'est pas une seule assemblée « qui eût montré autant de longanimité à l'égard de députés manifestement coalisés contre la législation du pays. Le flegme britannique ne suffit pas pour expliquer ce phénomène. Chez nulle autre nation du monde ne domine au même degré le respect des droits d'autrui et chez nulle autre non plus n'est autant en honneur la religieuse observance des formes traditionnelles » (2).

Mais, en 1881, le désordre fut tel que la majorité, pour sortir de l'impasse où l'avait acculée son invraisemblable patience, dut effectuer un coup d'État jusqu'alors sans précédent dans les annales parlementaires. Nous avons raconté la mémorable séance du 31 janvier 1881, qui ne dura pas moins de quarante-deux heures (3). Nous savons comment, le 2 février, à neuf heures et demie du matin, le *speaker*, M. Brandt, après s'être concerté avec M. Gladstone, premier ministre, et le *leader* des conservateurs, sir Northcote, assuma la responsabilité de clore la discussion de sa propre autorité. Aussitôt, M. Gladstone annonça

pourrait avoir eu recours afin d'abréger ou de terminer sommairement les discussions. » — Nous exposerons les résultats de cette enquête au fur et à mesure que nous étudierons les pays où elle a été faite.

(1) M. Gladstone lui-même, lors de l'adoption du *standing-order* du 28 février 1880, qui introduisit dans le règlement certaines pénalités disciplinaires, avait déclaré le projet du Gouvernement préférable au système d'après lequel le *speaker* pourrait prononcer la clôture, et qui portait ainsi atteinte aux droits légitimes de la minorité *Annuaire*, t. X, 1881, p. 1. — V. *supra*, p. 34.

(2) Reynaert, *op cit.*, t. I, p. 40.

(3) V. *supra*, pp. 37 et suiv. — V. aussi, pour l'histoire des sessions de 1881 et 1882, Reynaert, *op cit*, t. I, pp. 382 et suiv. ; t. II, pp. 395 et suiv.

qu'il soumettrait à la Chambre, le lendemain, une proposition instaurant une procédure nouvelle pour les cas d'urgence (1). Le lendemain, en effet, après de nombreux incidents et l'expulsion de tous les députés irlandais, la Chambre des Communes adopta une disposition donnant au *speaker* la direction absolue de la procédure parlementaire, à condition : « 1° qu'à l'aide d'une motion, l'un des ministres eût déclaré que l'état des affaires publiques était urgent et qu'il importait que la Chambre s'occupât sans retard de tel bill, de telle motion ou de telle question quelconque ; 2° que l'urgence eût été, sans débat, ajournement ni amendement, approuvée à la majorité de trois contre un au moins dans une Chambre comptant 300 membres au moins ; 3° que le *speaker,* tout en simplifiant et en accélérant la marche des délibérations, respectât cependant les diverses phases prescrites par le règlement » (2).

Un règlement du 9 février détermina les nouveaux pouvoirs accordés au *speaker* ; il contenait la disposition suivante concernant la clôture : « Lorsque le *speaker* sera d'opinion que le sentiment de la Chambre est que la

(1) La motion de M. Gladstone était ainsi conçue : « Lorsqu'une proposition de déclarer l'urgence de l'état des affaires publiques aura été faite, si 40 membres se lèvent pour soutenir cette proposition, le président devra faire immédiatement voter la Chambre sur la question. Au cas où le nombre des *oui* serait le plus grand, un vote par division aura lieu aussitôt, et, si la majorité en faveur de la proposition est au moins des trois quarts, les pouvoirs de la Chambre pour la détermination de la procédure, durant les diverses phases d'un bill seront déléguées au *speaker*, et resteront entre ses mains jusqu'à ce que le *speaker* ait déclaré qu'il n'y a plus d'urgence dans l'état des affaires politiques. »

(2) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 408. — « Je ne pousse pas l'optimisme, dit M. Gladstone, jusqu'à supposer que les mesures proposées vous permettront de liquider, à bref délai, notre colossal arriéré d'affaires. Tout ce que j'ose espérer, c'est que, grâce à ces mesures, les délibérations du Parlement retrouveront ce caractère de dignité — que dis-je ? de décence qu'elles ont perdu, que nous n'aurons plus à rougir devant nos concitoyens et devant l'étranger des compte-rendus de nos séances. » *Ibidem*, p. 406.

question soit mise aux voix, il en fera part à la Chambre, et si ensuite, sur une motion faite, la Chambre se range de son avis par trois contre un, il pourra immédiatement procéder au vote sur la question en discussion. » Ces mesures, elles-mêmes, se révélèrent bientôt insuffisantes. Selon l'expression de M. Gladstone, les Irlandais avaient « semé de leurs mains industrieuses une moisson d'amendements » ; ils les développent maintenant un à un.

Le 17 février, le *speaker* fut obligé, à la demande du premier ministre, d'adjoindre plusieurs clauses nouvelles à son premier règlement. Désormais, « la discussion des articles et des amendements serait susceptible d'une prompte clôture comme la discussion générale elle-même. A cet effet, on pourrait proposer de fixer d'avance le jour et l'heure auxquels l'examen en Comité des articles et des amendements serait définitivement clos, et où rapport devrait en être fait à la Chambre ; si une telle proposition était adoptée à la majorité des trois quarts des votants, la clôture serait prononcée, sans qu'on dût s'occuper encore des amendements non abordés » (1). C'était la première apparition de la « clôture à terme » que nous allons retrouver en 1887 et 1893 (2).

Mais toutes ces mesures n'étaient adoptées que pour les cas d'urgence; bien plus, c'étaient des *sessionnal-orders* qui devaient disparaître avec la session; enfin, quand M. Gladstone voulut les mettre en pratique, il dut céder souvent devant la répugnance des conservateurs qui n'étaient pas encore délivrés de leurs anciens scrupules. Et la session s'acheva dans le désordre et la stérilité, à la grande irritation de M. Gladstone qui désirait plus ardemment que jamais l'adoption définitive de la clôture.

C'est pourquoi, le 7 février de l'année suivante, il s'em-

(1) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 410.

(2) M. Gladstone ne put l'appliquer, par suite de la résistance des conservateurs. Elle fut, pour la première fois, mise en pratique en 1887 seulement.

pressa de déposer un nouveau projet de règlement, conférant au *speaker* le droit d'interrompre la discussion et de déclarer que l'opinion évidente (*evident sense*) de l'assemblée est d'y mettre un terme. Si, après cette déclaration, il est produit une motion de clôture, la Chambre doit se prononcer sans débats. Le vote de la majorité suffira pour son adoption, quand la Chambre comptera plus de 200 membres ; sinon, il faudra que la majorité compte plus de 100 voix et la minorité moins de 40. Sauf les chiffres de la majorité requise, c'était le même système que celui déjà adopté pour les seuls cas d'urgence.

Même dans les rangs du parti libéral, on accueillit assez mal la proposition de M. Gladstone. Une bonne partie de l'opinion publique y vit d'ailleurs, non seulement un remède contre l'obstruction, mais encore une menace déguisée du premier ministre, et surtout de M. Chamberlain, président du *Board of Trade*, contre l'opposition tout entière (1). Celle-ci demandait qu'au moins la majorité des deux tiers fût requise pour le vote de la clôture, et un amendement de M. Mariott, qui excluait la simple majorité proposée par M. Gladstone, ne fut repoussé, le 30 mars, que par 318 voix contre 279. Cette majorité de 39 voix était inférieure de moitié au chiffre habituel de la majorité libérale. Cependant, la question de cabinet avait été posée par le marquis de Hartington, au nom de ses collègues, la pression ministérielle s'était exercée sans mesure, et M. Bright avait promis généreusement, pour les ministres, les *speakers* et les majorités de l'avenir, qu'il ne serait jamais abusé des pouvoirs nouveaux sollicités par le ministère.

L'initiative confiée au *speaker* souleva aussi de violents débats (2). L'opposition la redoutait beaucoup, mais un

(1) V. Discours de M. Mariott, à la séance du 20 février. Reynaert, *op. cit.*, t. I, pp. 423 et 424.

(2) V. discours de MM. Leighton et O'Donnell ; Reynaert, *op. cit.*, t. I, pp. 428 et 430. — « Ne vous étonnez pas, disait M. O'Donnell, de la

amendement de M. O'Donnel, attribuant cette initiative à un ministre responsable, fut repoussé par 220 voix contre 164.

La discussion en était là ; deux amendements de sir John Lubbock et de M. Gibson, tendant à faire prévaloir la majorité des deux tiers, étaient déposés, quand survinrent, à Dublin, les tragiques assassinats de Phœnix-Park (1). La discussion de la clôture fut aussitôt interrompue, et un nouveau projet de « loi des suspects » (*Prevention of Crime Bill*) mis à l'ordre du jour. La Chambre fut prorogée au début du mois d'août, mais elle fut rappelée le 24 octobre.

A sa rentrée, le prestige de M. Gladstone, par suite de l'heureux succès de sa politique, n'avait fait que grandir (2) ; il en profita pour reprendre, sans l'atténuer, son projet de clôture. Un instant, il avait semblé vouloir se rallier à l'amendement de sir John Lubbock, relatif aux proportions numériques de la majorité requise. Mais il y renonça bientôt pour imposer, comme le disait le *Times*, à l'opposition et à une portion notable de son propre parti « la désagréable et brutale clôture (*harsh and crude*) », par un simple vote de majorité.

Tous les arguments de l'opposition furent de nouveau mis en avant. La clôture, disait-on, jurait « avec le passé britannique tout entier » ; elle devait être « corruptrice du *speakership*, qu'elle ravalerait au niveau des présidences

haute distinction qui jusqu'ici a entouré la présidence de la Chambre des Communes. L'une des raisons, c'est que le *speaker* n'a pas même le pouvoir d'être partial. Il est le maître et l'arbitre de l'ordre. Avant tout, il est le champion et le protecteur des minorités, et en lui enlevant ce caractère par ce malencontreux projet de clôture, il n'est que trop à craindre que son impartialité fasse également naufrage. »

(1) V. *supra* p. 46.

(2) La Chambre des Lords, après la Chambre des Communes, avait dû voter la loi de coercition et celle des arrérages. L'agitation irlandaise était, sinon éteinte, du moins très affaiblie. La *Land League* était vaincue, dissoute. Enfin, la crise égyptienne avait été heureusement dénouée par la défaite d'Arabi.

continentales » ; elle était « remplie de pièges et de menaces à l'égard de la minorité qu'elle tendrait à livrer, pieds et poings liés, aux entreprises subversives du radicalisme » (1) ; enfin, elle était étrangère et le mot lui-même était français et non anglais (2).

A cela M. Glasdstone répondait que la clôture existait déjà dans les colonies britanniques : ce qui était, nous le verrons, inexact ou très exagéré (3). Sir Henry Giffard, de son côté, tentait de l'assimiler aux anciens procédés, plutôt mécaniques que moraux, usités par la Chambre (4).

En réalité, la clôture n'avait pas de précédent à la Chambre des Communes. Autrefois, lorsqu'une question semblait suffisamment élucidée, il arrivait bien qu'on terminait parfois la discussion avant que tous les orateurs eussent parlé ; mais c'était avec l'assentiment des deux partis. Il n'y avait sur cette clôture ni débat, ni vote : un parti ne l'imposait pas à son adversaire. « On suivait d'instinct, dit Reynaert, une méthode sommaire, traditionnelle, patriarcale », que M. Beresford-Hope, député pour l'Université de Cambridge, et l'un des plus anciens membres de l'assemblée, nous décrit en ces termes : « En mon temps, le *leader* de la Chambre et le *leader* de l'opposition avaient coutume de résumer le débat, et, si cet usage était observé plus strictement, on pourrait fort bien se passer de la

(1) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 396.

(2) « Je suis fâché et indigné, déclara M. Beresford Hope, que l'Angleterre, la Mère des Parlements, le pays dont toutes les autres nations ont tiré leurs leçons de procédure parlementaire, doive condescendre à emprunter à ses imitateurs parvenus un système si peu désirable. » Todd, *op. cit*, t. II, p. 112.

(3) V. *infra*, même chap., § 2.

(4) Comptage forcé des membres pour faire constater l'absence de *quorum ;* venue de l'heure fixée, à la séance du mercredi. — Sir H. Giffard invoquait aussi l'autorité littéraire du dictionnaire de Johnson, les exemples de Shakespeare et de Pope, pour démontrer que le mot « *closure* » est un terme anglais de bon aloi.

clôture. La clôture spontanée (*self working*), je dirais plutôt notre vieux Parlement anglais avec son tour de bonne compagnie (*old gentlemanly, english House of Parliament*) suffisait. Voilà la clôture que je voudrais restaurer ici, la clôture de cordiale entente entre les *leaders* des deux partis. A cette époque, quand, après que le premier ministre s'était assis, un ou deux *gentlemen* bondissaient sur leur banc, à peu près comme des chiens qu'on voit se précipiter haletants un jour de *Derby*, ils étaient aussitôt rejetés sur leur siège par une tempête de huées (*howled down*) ». La majorité et l'opposition se donnaient alors la main pour la conduite des affaires ; tout cela allait-il donc être changé ?

Enfin, l'opposition reprochait surtout à M. Gladstone les résultats choquants, parfois injustes et même absurdes, auxquels amenaient les proportions numériques qu'il proposait pour le vote de la clôture (1).

Les débats s'ouvrirent, et, de tous les modes de discussion, la Chambre adopta le plus passionné. L'opposition se montra infatigable. Parmi ses multiples amendements, dirigés surtout contre le nouveau et exorbitant pouvoir qui devait être donné au *speaker* et au *chairman* de déclarer « le sentiment évident de l'assemblée », deux seulement furent acceptés par M. Gladstone (2). L'un, de M. Raikes, n'accordait l'exercice de la

(1) En effet, d'après le projet Gladstone, qui d'ailleurs fut adopté, pour qu'une motion de clôture fût admise, il fallait, contre 39 membres voulant discuter, 101 membres voulant clôturer, c'est-à-dire 5 contre 2, ce qui était juste : — contre 40 membres voulant discuter, il fallait 200 membres voulant clôturer, c'est-à-dire 5 contre 1, ce qui était encore juste. Mais si les membres voulant discuter étaient 100, 150 ou 200, il suffisait que leurs adversaires fussent 201, ce qui était injuste, d'autant plus que la clôture ne serait pas prononcée, s'il y avait 41 membres contre et 200 pour, et même s'il y avait un seul membre contre et 100 pour. Le *Times* faisait remarquer à ce propos que la clôture ainsi proposée était « agencée de façon à frapper l'obstruction d'une faction avec moins de rigueur que la résistance d'un grand parti ». *Ibidem*, p. 402.

(2) *Ibidem*, pp. 407 et suiv.

clôture qu'au *speaker* et au *chairman* ordinaire, et la refusait au *deputy-speaker* et au *chairman* casuel, intérimaire : l'autre, de M. Storey, exigeait, chez le *speaker* ou le *chairman*, la conviction préalable que la « matière avait été discutée d'une manière adéquate ». Tous les autres amendements sur ce point furent repoussés.

Puis la discussion aborda les proportions numériques de la clôture. M. Gibson demanda « que, dans aucun cas, la Chambre ou une fraction de celle-ci ne pût être forcée au silence, sinon par une majorité des deux tiers » (1). Son amendement fut écarté par 322 voix contre 238 (2).

Il ne restait plus à la Chambre qu'à se prononcer sur la proposition du *leader* de l'opposition, sir Stafford Northcote, qui repoussait, d'une manière absolue, la clôture, sous quelque forme que ce fût. M. Gladstone promit aux Irlandais que, si la clôture était votée, le gouvernement s'occuperait plus activement des intérêts de leur patrie, assurant que, « parmi les réformes, celle que personnellement il avait plus chaudement à cœur, c'était l'établissement du *self-government* local en Irlande sur une base libérale et efficace » (3). Le 10 novembre 1882, 304 voix contre 260 rejetèrent la proposition Northcote, et la clôture fut adoptée, le 27 novembre. Elle fut inscrite, le 2 décembre, dans les *standing-orders* de la Chambre des Communes, et sa procédure déterminée de la façon suivante :

« Lorsqu'il apparaîtra à M. *Speaker* ou au *chairman of ways and means*, dans un Comité, pendant un débat,

(1) V. le discours de M. Gibson et la réponse de M. Gladstone. *Ibidem*, pp. 409 et suiv.

(2) 44 députés irlandais votèrent avec la majorité, contre l'amendement, sur le mot d'ordre de M. Parnell, trouvant plus avantageuses pour eux les proportions numériques proposées par M. Gladstone.

(3) Il est bizarre de remarquer que M. Gladstone, pour faire adopter sa proposition, dut recourir à l'appui des Irlandais, contre qui précisément elle était déposée !

que la matière a été discutée d'une façon adéquate et que le sentiment évident de la Chambre ou du Comité est « que la question soit maintenant posée », il peut en faire part à la Chambre ou au Comité ; et si alors une motion est produite : « Que la question soit maintenant posée », M. *Speaker* ou le *chairman* mettra incontinent aux voix cette motion ; et si elle est résolue affirmativement, la question en discussion sera à son tour posée immédiatement ; mais la motion elle-même ne sera considérée comme décidée affirmativement que si, un vote par division ayant eu lieu, il en résulte qu'elle avait été appuyée (*supported*) par plus de 200 membres, ou bien qu'elle n'avait été repoussée que par moins de 40 membres et appuyée par plus de 100 » (1).

Comme on le voit, la clôture instituée par M. Gladstone n'est autre chose que l'ancienne question préalable anglaise (2), qui sera désormais un glaive à double tranchant. Elle servira, selon les cas, à écarter le vote sur une question donnée ou à clore un débat.

La première application de la clôture, en vertu d'un vote formel de la Chambre, eut lieu le 23 février 1885. La clôture fut prononcée par 207 voix contre 46 : soit sept voix seulement en sus de la majorité requise en pareil cas. La deuxième application intervint le 17 février 1887, pour mettre fin à la discussion de l'Adresse en réponse au discours du Trône, qui avait déjà occupé seize séances (3).

Les mesures votées en 1882 s'étant montrées impuissantes, le cabinet Salisbury avait déposé, au début de

(1) *Standing Orders,* XIV.

(2) V. *supra,* p. 272.

(3) La clôture n'a donc été employée que « deux fois en cinq ans, c'est bien peu, et ceux-là seuls qui ont attentivement suivi les débats du Parlement, pendant ces dernières années peuvent avoir quelque idée de la dose de patience dont la Chambre a fait preuve et de l'admirable respect qu'elle a su montrer pour la liberté de la parole et pour les droits de la minorité ». De Franqueville, *op. cit.*, t. III, pp. 107 et 108.

cette session de 1887, un nouveau projet de modification du règlement. Il ne put venir en discussion que le 28 février. Après des débats mouvementés, prolongés pendant près de deux cents heures, un nouveau *standing-order* concernant la clôture fut adopté, le 18 mars, par 262 voix contre 41. Il est ainsi conçu :

« Lorsque une question a été proposée, tout membre peut se lever et demander que cette question soit immédiatement mise aux voix. A moins que, dans l'opinion du président, cette motion constitue un abus des règlements ou une violation des droits de la minorité, la question : « que la question soit actuellement posée », sera immédiatement posée, et tranchée sans amendement ou discussion. — Lorsque cette motion : « que la question soit maintenant posée » a été adoptée et que la question qui en dépend a été résolue, tout autre motion peut être faite (pourvu que le président ne retire pas son consentement) pour faire décider les questions déjà posées par le président, — Lorsqu'une clause est en discussion, une motion peut être faite (pourvu que le président ne retire pas son consentement) tendant à faire poser immédiatement la question : « que certains mots soient maintenus ou que la clause soit insérée dans le bill ». Cette motion sera immédiatement mise aux voix et votée sans amendements, ni débats » (1). La fin du *standing-order*, sur la majorité requise et le président chargé de l'appliquer, reproduit les dispositions déjà en vigueur. Le chiffre de la majorité ne fut modifié que par la réforme des 27 et 28 février 1888, qui le réduisit de 200 à 100 voix (2).

Le règlement de 1887 diffère de celui de 1882, en ce que le droit d'initiative du *speaker* ou du *chairman* est remplacé par un simple droit de *veto* préventif. Tout membre peut désormais proposer la clôture.

(1) De Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 108.

(2) *Annuaire*, t. XVIII, 1889, pp. 1 et suiv.

Le ministère Salisbury avait dû, en cette même année 1887, déposer aussi un nouveau projet de *Coercion Bill* (1). Malgré les mesures rigoureuses introduites dans le règlement, il ne fallut pas moins de trois mois de discussion et une application rigoureuse de la clôture pour obtenir son adoption. Le Gouvernement inaugura le système de la *clôture préventive* ou *clôture à terme* (2). Le 10 juin, après 35 jours de débats stériles, le ministère fit, par un vote solennel de la Chambre, fixer à huitaine la clôture de la discussion, où qu'elle en fût alors arrivée. Le 17, en effet, sir Charles Russell, qui avait la parole fut arrêté au milieu d'une phrase ; la clôture fut prononcée, et la majorité unioniste vota à la file tous les articles du projet, après la retraite indignée des libéraux et des Irlandais.

(1) V. *supra*, p. 51.

(2) M. André Lebon, en demandant son adoption en France, décrivait et justifiait ainsi la *clôture à terme :* « Ce système est celui-ci : lorsqu'il appert que l'opposition se propose de faire traîner les choses en longueur pour retarder indéfiniment le vote final,.... la Chambre décide, par une résolution spéciale, que la discussion du projet ne se prolongera pas au-delà d'un délai déterminé ; passé ce délai, on procède au vote sans plus ample débat. A première vue, cette solution semble singulièrement restrictive du droit des minorités ; elle constitue une sorte de guillotine sèche sous laquelle succombent indifféremment contre-projets et amendements, ou du moins — puisque ceux-ci restent individuellement soumis au vote — les exposés de motifs destinés à les appuyer. Et pourtant, la moindre réflexion permet d'apercevoir qu'aucune combinaison n'est en réalité plus déférente pour les minorités. La majorité leur dit, en effet : « Il faut en finir avec telle question avant telle époque déterminée, car j'aurai ensuite à statuer sur d'autres objets pressants. D'ici là je vous laisse le champ libre. Parlez dans la discussion générale si tel est votre bon plaisir. Dirigez votre effort, si vous le préférez, contre tel article du projet ou sur tel de vos amendements que vous choisirez à votre fantaisie. Là où vous porterez le combat, je l'accepterai et je me défendrai. Mais, comme nous ne disposons, en définitive, que d'un temps limité pour expédier les affaires dont moi, majorité, j'ai la charge, une fois expiré, ce délai que je vous accorde pour cette bataille, nous passerons à d'autres exercices. » André Lebon, *loc. cit.*, *R. P. et P.*, t. II, 1894, octobre, p. 227.

Les unionistes, il est vrai, payèrent cher cette victoire et, le 29 juin 1893, lors de la discussion du projet de *Home-Rule Bill*, déposé par M. Gladstone, ils se virent menacés par leurs propres armes. Les débats en première lecture avaient commencé le 13 mars, et l'on discutait encore le troisième article ; en conséquence, la clôture à terme reparut (1). Un certain nombre de séances furent assignées à l'examen de chaque groupe d'articles, et la clôture fut prononcée impitoyablement, à la venue des termes successifs (2).

Le précédent de 1887 était incontestablement plus autoritaire que la « guillotine » de M. Gladstone. Celui-ci accordait un mois encore à l'examen d'une mesure qui en avait occupé déjà plus de deux en Comité, et qui, présentée le 13 février, fut discutée en première lecture dès le 13 mars, et votée le 21 avril seulement. De plus, au lieu de clôturer brutalement les débats, en bloc, sur tous les articles à la fois, le cabinet libéral accordait une semaine à chaque groupe de questions. C'était, comme on l'a dit, une clôture « par compartiments étanches » (3).

En 1894, le 1er août, après deux jours seulement de débats en Comité, la Chambre des Communes, faisant fonctionner la « guillotine » gladstonienne, décida, par 217 voix contre 174, que la discussion du bill réintégrant les tenan-

(1) « Le principe de cette mesure passablement énergique est d'appliquer la clôture à la discussion en Comité des articles du projet, mais en assignant à l'avance un terme fixe à l'examen de chaque groupe d'articles, de manière qu'il dépende de l'opposition de répartir elle-même, suivant le degré d'importance qu'elle attache à chaque question, ses efforts, ses discours et le temps de la Chambre. C'est la clôture à terme, en tant que distincte de la clôture au comptant, si l'on peut transporter dans le domaine parlementaire des expressions de l'argot de la Bourse. » *Temps*, 30 juin 1893.

(2) V. *supra*, pp. 54 et suiv.

(3) *Temps*, 8 juillet 1893.— « Au fur et et à mesure que cette sorte de découpure automatique de la clôture forcée à date fixe..... sépare une nouvelle tranche du bill..... ». *Journal des Débats*, 13 juillet 1893.

ciers irlandais évincés depuis 1879 serait terminée par un vote le 9 août, à quelque point qu'elle en fût arrivée. Les conservateurs, en manière de protestation, s'abstinrent de venir aux séances; le bill fut voté par la Chambre des Communes, mais repoussé, le 15 août, par la Chambre des Lords (1).

Nous savons enfin l'usage que la majorité conservatrice a fait de la clôture pendant la dernière session (1901), les troubles qu'elles a occasionnés au sein du Parlement, et nous avons raconté comment, dans la tumultueuse séance du 5 mars 1901, seize députés irlandais furent expulsés pour avoir revendiqué trop énergiquement contre son application les antiques libertés de la Chambre des Communes (2).

§ 2 — *La clôture dans les colonies anglaises*

L'enquète faite sur la clôture, par le *Foreign Office*, en 1880, dans les colonies anglaises (3), produisit les résultats suivants :

La clôture est inconnue dans la Chambre de l'Assemblée *(House of Assembly)* du **Cap** (4), dans l'Assemblée Législative *(Legislative Assembly)* du **Queensland**, et dans la Chambre de l'Assemblée de la **Tasmanie** (5).

(1) *R. P. et P*, t. I, 1894, p. 509; t. II, p. 526.

(2) V. *supra*, pp. 61 et suiv.

(3) V. *supra*, p. 278. Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 350 et suiv.

(4) « Les règles et les coutumes de la Chambre de l'Assemblée étant substantiellement les mêmes qu'à la Chambre des Communes, nous ne possédons aucun moyen régulier de restreindre la liberté de la parole ou de mettre un terme au débat. » Rapport de M. John Noble, greffier de la Chambre.

(5) Rapport de M. Henry Butler, *speaker* de la Chambre.

Dans la **Nouvelle-Zélande**, elle fut adoptée, en 1863, par la Chambre des Représentants (*House of Représentatives*), lors des débats sur le transfert du siège du Gouvernement. Mais la session n'était pas encore terminée que la clôture fut rayée du règlement, de l'avis presque unanime des membres.

Dans l'Assemblée Législative de **Victoria**, la clôture n'eut pas un plus long règne. Elle avait été adoptée, en 1876, pour combattre des tentatives d'obstruction, mais seulement comme *sessionnal-order*. Elle disparut avec la session elle-même et n'a jamais depuis été remise en vigueur.

La clôture existe cependant dans la Chambre de l'Assemblée de l'**Australie du Sud**. La motion de clôture a la précédence sur toutes les autres; elle doit être posée sans délai ; mais, si elle est repoussée, elle ne peut pas être reproduite avant un quart d'heure.

Enfin, la clôture est encore en vigueur dans le Conseil Législatif *(Legislative Council)* du **Cap**, qui est la Chambre Haute (1). Aux termes des articles 30, 31 et 32 des *Standing-Orders* du Conseil, tout membre peut, à un un moment quelconque du débat, provoquer le vote et terminer ainsi la discussion.

Comme on le voit, M. Gladstone se hasardait beaucoup en invoquant, le 20 février 1882, en faveur de la clôture, après l'exemple des pays d'Europe, celui des colonies britanniques (2). La plupart de celles qui jouissent du *self-government*, imitant d'ailleurs la plus ancienne de toutes, devenue aujourd'hui les États-Unis, ont emprunté à la

(1) Il est bizarre que, dans la colonie du *Cap*, la clôture soit inconnue dans la Chambre populaire et la plus nombreuse, et soit en vigueur dans la Chambre Haute, qui compte à peine une vingtaine de membres.

(2) « Je crois, disait-il, que la clôture existe au Canada, dans la Tasmanie, la Nouvelle-Zélande, au Cap, dans l'Australie du Sud et à Victoria ». Le 31 octobre 1882, après les observations de M. Gibson sur ce point, M. Gladstone reconnut loyalement son erreur.

mère-patrie les règles de procédure de leurs Chambres délibérantes.

III — LA CLOTURE AUX ÉTATS-UNIS

A la *Chambre des Représentants* des *États-Unis*, « le grand remède contre la prolixité des débats et contre l'obstruction qu'on veut créer en les prolongeant, est la question préalable » (1) qui joue, nous l'avons dit (2), le rôle de la clôture. M. E. Curtis l'analysait ainsi, en 1848 : « La question préalable n'est pas chez nous ce qu'elle est au Parlement britannique. En vertu de la *Rule* L de la Chambre des Représentants, la question préalable est formulée en ces termes : « La question principale sera-t-elle posée maintenant ? (*Shall the main question be now put ?*) » La motion de la question préalable doit être appuyée (*seconded*) par la majorité, et, cette circonstance reconnue, le *speaker* dit : « La question préalable est demandée par la Chambre. » Si, au vote, la Chambre décide ensuite négativement, on reprend le débat principal ; si, au contraire, la décision est affirmative, le débat cesse et, les amendements ayant été pris en considération, le vote a lieu sans discussion sur la question principale. » On voit combien la question préalable a dévié de sa destination primitive, qui était de faire écarter de l'ordre du jour une proposition dont la mise aux voix paraissait dangereuse ou inopportune. Elle était alors ainsi conçue : « La question principale sera-t-elle posée ? (*Shall the main question be put?*) » L'adjonction à cette formule du mot « *maintenant* (*now*) » en a fait une méthode de clôture (3). La transfor-

(1) Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 197.

(2) V. *supra*, p. 274.

(3) Cf. Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 370 et suiv.

mation s'est opérée en 1811. — On n'a point le droit de proposer la question préalable quand la Chambre est constituée en commission. — Si elle vise une proposition qui n'a encore donné lieu à aucune discussion, elle peut être débattue pendant trente minutes, dont quinze pour l'appuyer, quinze pour la combattre (1). Dans tout autre cas, « il n'est pas permis de discuter la question préalable, mais un membre de la commission a le droit de réclamer un examen plus attentif avant la clôture du débat » (2).

Telle est la question préalable ou plutôt la clôture à la Chambre des Représentants. Bryce constate qu'elle est « d'un usage journalier », et il ajoute : « L'opinion publique la considère comme essentielle à la bonne marche des affaires, et je n'ai trouvé aucun représentant ou fonctionnaire qui n'en reconnut les avantages. Les sénateurs eux-mêmes qui n'ont pas voulu l'accepter dans leur assemblée plus petite sont les premiers à en proclamer la nécessité absolue dans une assemblée aussi nombreuse que la Chambre » (3). Cette opinion semble n'être pas aussi répandue que le pense l'écrivain anglais, et l'on est bien près de la taxer d'exagération lorsque l'on voit l'usage immodéré que les représentants font de la question préalable. Celle-ci, en effet, a rendu les discussions choses presque inconnues à la Chambre américaine ; dirigée contre l'obstruction, elle en est venue à supprimer, peu à peu, tout débat (4), et c'est la troisième transformation

(1) *Rule* XXVIII, § 3.

(2) Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 197.

(3) *Ibidem.*

(4) Il est vrai que tout le travail législatif s'effectue au sein des Comités permanents *(standing committees)* dont la Chambre « ne fait guère, par ses votes, dit Bryce (p. 200), qu'enregistrer les conclusions ». Il en résulte, Bryce est encore obligé de le constater, qu'elle « n'est pas un corps discutant ». — Sur l'organisation et le fonctionnement des Comités permanents, v. Bryce, *op. cit.*, t. I, pp. 225 et suiv ; v. aussi W. Wilson, *op. cit.*; Boutmy, *Etudes de Droit Constitutionnel, Les Sources et l'Esprit de la Constitution des Etats-Unis* ; Carlier, *op. cit.*, t. II, pp. 69 et suiv.

qu'elle ait subie depuis son origine. D'ailleurs, Bryce est obligé de le constater lui-même, « lorsqu'un membre propose une résolution ou fait une motion quelconque, il a l'habitude de demander, en même temps, la question préalable ; de cette façon, il empêche les débats de traîner en longueur ». Bryce devrait ajouter que, pour mieux atteindre ce but, il les empêche même de naître. C'est pourquoi le sénateur George F. Hoar, en 1879, flétrissait la question préalable du nom de « guillotine constamment en travail » (1). W. Wilson n'est pas loin d'approuver la sévérité de cette dénomination (2), et nous allons voir ce que les sénateurs de 1841 pensaient de la question préalable.

(1) Dans l'article de la *North American Review* de février 1879 *(The Conduct of Business in Congress)*, où il emploie cette expression, M. Hoar dénonce, en outre, le procédé suivant, usité par les représentants pour escamoter le débat. Tous les lundis de chaque mois et aussi pendant les dix derniers jours de la session, on peut proposer de suspendre telles ou telles règles de procédure. Cette motion doit être «secondée» par la majorité, mais aucun amendement n'est admissible, et elle ne peut être discutée que pendant 30 minutes. Si elle est votée par les deux tiers de la Chambre, un bill peut traverser sans débats les diverses phases de sa procédure. Ainsi «des centaines de mesures d'une importance vitale obtiennent, à la veille de la clôture de sessions accablantes, le consentement constitutionnel des représentants du peuple américain, sans avoir été discutées, ni amendées, ni imprimées, ni même comprises». Citation rapportée dans Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 375.

(2) M. Woodrow Wilson décrit de la façon suivante la manière dont, en pratique, la question préalable est utilisée : «C'est la coutume établie à la Chambre d'accorder la parole, pour une heure, au membre du comité rapporteur, qui est chargé de l'affaire en délibération. Le membre rapporteur du comité emploie rarement lui-même, s'il l'emploie jamais, la totalité de l'heure pour son exposé d'introduction ; il en emploie une partie et dispose de la portion qui reste ; car, par un privilège incontesté, il lui appartient de décider s'il gardera ou non la parole lui-même. Aucun amendement n'est admis pendant cette heure, à moins qu'il ne consente à sa présentation ; et naturellement il ne cède pas son temps indistinctement à quiconque désire parler. Il fait place, en réalité, comme l'équité le lui commande, aux opposants aussi bien qu'aux partisans de la mesure qui lui est confiée ; mais, en général, nul ne se voit accorder

Ajoutons auparavant que, lorsque la Chambre des Représentants siège en Comité de la Chambre entière, si elle ne dispose plus de la question préalable, elle pratique la clôture préventive ou clôture à terme : la discussion peut être limitée par un vote à une durée déterminée.

Au *Sénat,* la question préalable fut supprimée, dans sa première forme, en 1806. En 1841, lors de la campagne obstructionniste des démocrates, que nous avons déjà décrite, et qui aboutit à l'adoption du *One Hour Rule* par la Chambre des Représentants (1), Henry Clay voulut la ressusciter sous la forme nouvelle de la clôture ; mais elle fut attaquée avant même son dépôt. M. King, qui devint plus tard vice-président du Sénat, la combattit avec une violence inaccoutumée. « La liberté de la parole, dit-il,

une part de ce temps, s'il n'en a pas, au préalable, obtenu la promesse ; ceux qui parlent ne doivent pas dépasser le nombre de minutes qu'il a consenti à leur accorder. Il garde ainsi soigneusement sous sa propre surveillance, la direction du débat et de l'amendement en bon tacticien, et, avant de quitter définitivement la place, à l'expiration de son heure, il est certain qu'il proposera la motion préalable. Négliger de le faire, serait perdre tout contrôle sur l'affaire qu'il a en mains ; car, à moins que la question préalable ne soit ordonnée, le débat peut s'égarer et la chance qu'avait son comité de voir ses mesures discutées peut disparaître totalement ; cela ne serait rien moins que sa disgrâce. Il serait d'autant plus à blâmer qu'il n'avait qu'à demander la question préalable pour l'obtenir. La Chambre est impatiente de presser la besogne autant qu'il peut l'être lui-même, elle satisfera à presque toutes les demandes qu'il pourra faire en vue de restreindre la discussion..... La question préalable une fois ordonnée, tous les amendements sont écartés ; il reste une heure pour le résumé du même commissaire privilégié, avant qu'on procède au vote final et qu'on décide sur le sort du bill ». Woodrow Wilson, ajoute que « le petit débat public qui s'élève en vertu des règlements stricts et pressants de la Chambre est un débat de forme plutôt qu'une discussion effective ; c'est la discussion qui a lieu dans les comités qui donne forme à la législation ». W. Wilson, *op. cit.,* pp. 85, 86, 92 et 123. V. aussi Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 232.

(1) V. *supra*, p. 213.

n'a jamais été entravée dans cette enceinte. Est-il juste, est-il convenable qu'après cinquante ans d'une liberté illimitée, on nous menace d'un bâillon? Tous vous me connaissez comme un homme pacifique : cependant, je puis assurer le Sénat que, si l'on veut violer ce sanctuaire, je m'opposerai à cette tentative, même jusqu'à la mort. » Au nom du parti démocratique, M. Benton déclara, à son tour, « qu'il devait flétrir le dessein d'imposer au Sénat le despotisme du baillon, autant que s'il se fût agi de faire envahir l'enceinte par une bande de soldats chargés d'y dicter la loi, en jetant par la fenêtre les sénateurs récalcitrants ». Puis, se tournant vers le *speaker*, il ajouta : « Monsieur, quand la question préalable aura été installée dans cette enceinte, quand elle fonctionnera dans nos délibérations, je considèrerai ma carrière législative comme terminée. Alors, il ne me faudra plus de siège ici. Comme les Romains traitaient leur vie physique, ainsi je traiterai mon existence politique. Le Romain portait sa vie sur la pointe de son glaive, et, quand cette vie avait cessé d'être honorable pour lui-même ou utile à sa patrie, il se laissait choir dessus et mourait. C'est ce qui fit de ce peuple le plus belliqueux et le plus héroïque du monde. Ce qu'ils faisaient, eux, de leur vie naturelle, je veux le faire, moi, de mon existence politique et législative ; je veux la terminer quand elle aura cessé d'être honorable pour moi-même et utile à ma patrie ; et je sens que tel serait le cas, si cette Chambre, dépouillée de sa liberté constitutionnelle, acceptait le bâillon (*gag*) et la muselière (*muzzle*) de la question préalable. » M. Clay céda, comme il avait cédé pour l'*One Hour Rule*, et abandonna son projet (1). — En 1891, à la suite de l'obstruction des démocrates au *Force Bill* (2), qui fit durer la discussion depuis le 27 juin

(1) Cf. Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 378 et suiv.

(2) L'obstruction empêcha l'adoption de ce bill qui, cependant, avait déjà été voté par la Chambre des Représentants. Il donnait « aux autorités fédérales le contrôle des élections fédérales. Cette mesure aurait porté

1890 jusqu'au 17 janvier 1891, une nouvelle proposition fut déposée au Sénat, concernant la clôture (1). Elle fut repoussée, et un nouvel essai tenté par le sénateur George, le 3 décembre 1894, n'eut pas un meilleur sort (2). Le Sénat est fier d'avoir fonctionné jusqu'à ce jour sans réglementation à ce sujet, et les abus qu'on y relève de cette liberté sont relativement rares. « Ce résultat est dû au petit nombre des membres de l'assemblée, et, aussi, au sentiment de respect de soi-même dont les sénateurs sont pénétrés, et à l'importance qu'ils attachent à l'opinion de leurs collègues » (3).

IV — LA CLOTURE DANS LES AUTRES PARLEMENTS

La clôture est pratiquée dans la grande majorité des Parlements ; les Chambres *grecque* (4), *hongroises* (5), *suédoises* (6) et *norvégiennes* (7) sont à peu près seules à ne pas la connaître. — Mais, afin qu'il ne soit point abusé

un coup sensible aux Etats du Sud, et, peut-être, provoqué des guerres civiles ». Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 157.

(1) *Annuaire*, t. XXI, 1892, p. 876.

(2) « Les règles du Sénat sont telles qu'il suffit de cinq sénateurs conservant indéfiniment la parole pour empêcher toute réforme d'aboutir. » Frederiksen, *R. P. et P.*, t. V, 1895, août, p. 367. V. aussi Wilson, *op. cit.*, p. 230.

(3) Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 156.

(4) Samuel, *loc. cit.*, p. 1161.

(5) Cependant, le cabinet Banffy faillit proposer son adoption, en 1897. V. *supra*, p. 111.

(6) V. le rapport de M. Erskine, envoyé britannique à Stockholm, lors de l'enquête de 1881, dans Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 393.

(7) V. le rapport de M. Aschehoug, consul anglais à Christiana, lors de l'enquête de 1881, *ibid.*, p. 394.

de ce pouvoir, presque partout les règlements déterminent soigneusement les conditions de son exercice (1).

Ces conditions sont relatives au moment de son intervention, aux personnes qui ont le droit de la demander, à la discussion qui précède sa mise aux voix et à celle qui peut la suivre, enfin à la majorité requise pour son adoption.

Généralement, le droit de répondre à un ministre fait obstacle à la demande de clôture.

Excepté dans ce cas spécial, cette demande est recevable à tous les instants du débat : en **Allemagne** (2) ; en **Prusse** (3) ; en **Autriche** (sauf pendant un discours) (4) ; en **Belgique** (5) ; en **Hollande** (6) ; en **Italie** (7) ; et dans la Chambre des Députés de **Portugal** (8).

(1) Pour l'étude de ces conditions, voir surtout Reynaert (*op. cit.*, t. II, pp. 365 et suiv.), qui donne les résultats révisés de l'enquête britannique de 1881.

(2) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 179. — « Ces propositions de clôture peuvent, quand la majorité est sûre de son fait, jouer le rôle d'une guillotine silencieuse, et il n'est pas rare de la voir souvent, dans la pratique, fonctionner de la sorte. Le sentiment des convenances n'est pas très répandu dans la vie parlementaire, et les majorités agissent souvent plus tyranniquement que le dernier des despotes ». Dr H. Pachnicke, *R. P. et P.*, t. III, 1895, janvier, p. 80.

(3) R. C. S., art. 51 ; R. C. D., art. 53 et 54. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 49.

(4) Samuel, *loc. cit.*, p. 1147.

(5) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, pp. 254 et 316.

(6) La clôture existe, en fait, mais elle n'est pas prévue formellement par le règlement. Samuel, *loc. cit.*, p. 1162. — L'art. 7 du règlement de 1815 était ainsi conçu : « Quand le président jugera l'objet de la délibération suffisamment éclairé, il le mettra aux voix..... Il sera néanmoins tenu de consulter l'assemblée, si un dixième ou plus des membres présents demande que la discussion soit continuée. » Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 287.

(7) R. C. D., art. 95.

(8) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 367.

En **Suisse**, au contraire, la proposition de clôture n'est valable que si aucun des membres qui n'ont pas encore parlé ne désire prendre la parole (1). Il suffit, en **Bulgarie**, que sept orateurs soient intervenus au débat (2); à la Chambre des Pairs du **Portugal**, deux pour et deux contre le projet en discussion (3); au **Mexique**, six pour et six contre, s'il s'en présente autant. Au Mexique, le nombre des orateurs étant complet, le président, spontanément ou sur la motion qui en est faite, demande à l'assemblée si la question a été suffisamment discutée. Dans l'affirmative, il est procédé incontinent au vote. Au cas contraire, le débat continue, mais il suffit qu'un orateur pour et un orateur contre aient encore parlé pour que la proposition de clôture puisse être renouvelée (4).

En **Espagne**, la clôture n'existe pas, à proprement parler, dans les cas ordinaires, puisqu'elle ne doit pas intervenir avant que trois orateurs pour le projet en discussion et trois contre aïent pris la parole, et que, ce nombre étant épuisé, le débat est fatalement clos, en vertu du règlement (5). Cependant, lorsque l'assemblée a autorisé un plus grand développement de la discussion, la clôture peut être prononcée par la majorité, si un membre en fait la demande (6).

Au **Brésil**, la première et la troisième délibérations d'un projet de loi ne sont jamais closes, tant qu'il y a des orateurs inscrits, si la discussion n'a pas occupé deux séances au moins (7).

(1) R. du Conseil National, art. 49, révisé le 20 février 1866. Au Conseil des Etats, la clôture n'est pas prévue par le règlement, mais elle est pratiquée, en fait, dans les mêmes formes qu'au Conseil National.

(2) Samuel, *loc. cit.*, p. 1153.

(3) R. C. P., art. 43.

(4) R. C., art. 95 et 96.

(5) V. *supra*, p. 224.

(6) R. S., art. 129, 130 et 131 ; R. C. D., art. 112 et 113.

(7) R. S., art. 99; R. C. D., art. 174 et 176.

Pour qu'une demande de clôture soit recevable, elle doit émaner : en **Allemagne**, de 30 membres (1) ; en **Prusse**, de 20 membres, à la Chambre des Seigneurs, de 30 membres, à la Chambre des Députés (2) ; en **Belgique**, de 5 membres, au Sénat, de 10 membres, à la Chambre des Représentants (3) ; en **Danemark**, de 12 membres, au Landsthing, de 15 membres, au Folkething (4) ; en **Hollande**, de 5 membres (5) : en **Italie**, de 8 membres, au Sénat, de 10 membres, à la Chambre des Députés (6) ; en **Roumanie**, de 10 membres (7). — En **Autriche** et en **Portugal**, une demande individuelle suffit. En Portugal, elle ne peut être produite par l'orateur qui vient de parler (8).

Parfois, mais rarement, un débat est autorisé sur la demande elle-même, avant qu'elle soit soumise au vote. Il en est ainsi à la Première Chambre des États-Généraux de **Hollande**. En **Belgique**, depuis 1898, quatre orateurs seulement sont entendus, et le temps de chacun d'eux ne peut excéder quinze minutes (9). En **Italie**, la parole n'est accordée, au Sénat, qu'à un seul orateur contre la clôture, à la Chambre des Députés, à un orateur dans chaque sens. — En **Allemagne** et en **Prusse**, le président se contente, avant de mettre la clôture aux voix, de communiquer à l'assemblée la liste des orateurs encore inscrits.

(1) R. du Reichstag, art. 50.

(2) R. C. S., art. 51 ; R. C. D., art. 53. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 49.

(3) R. S., art, 24 ; R. C. R., art. 24.

(4) R. du Landsthing, art. 29 ; R. du Folkething, art. 32. Dans ces deux assemblées, la clôture peut aussi être proposée par le président seul « s'il estime que les débats traînent en longueur d'une manière inconvenante *(utilbörlig)* ».

(5) R. de la 1re Ch., art. 19 ; R. de la 2me Ch., art. 65.

(6) R. S., art. 43 ; R. C. D., art. 95.

(7) R. C. D., art. 46.

(8) R. C. P., art. 43 ; R. C. D., art. 150.

(9) *R. du D. P.*, t. XIII, 1900, p. 142.

Dans tous les Parlements, sauf dans les Chambres helvétiques, la simple majorité suffit pour l'adoption de la clôture. En **Suisse**, il est nécessaire que cette majorité soit des deux tiers des membres présents.

Lorsque la clôture a été votée, si les membres du Gouvernement exercent encore leur prérogative constitutionnelle de prendre la parole, la discussion est rouverte de plein droit (1). Cependant, la Deuxième Chambre des États-Généraux de **Hollande** déroge à cette règle. En **Allemagne**, le droit de parler après la clôture est accordé aussi aux membres du Conseil Fédéral, aux rapporteurs et aux auteurs du projet (2). Ceux-ci jouissent de la même faculté en **Prusse** et en **Hollande**.

En **Autriche**, sont en vigueur, après le prononcé de la clôture, des règles toutes spéciales. Les orateurs encore inscrits choisissent deux d'entre eux qui parleront une dernière fois, l'un pour et l'autre contre le projet en discussion (3). Ce sont les « orateurs généraux (*generalredners*) ». Au besoin, ils sont désignés par le sort, et, en pratique, on autorise même la nomination de plusieurs de ces orateurs, afin de tenir compte de toutes les divergences d'opinion. — Si les membres du Gouvernement répondent à ces orateurs, la discussion est rouverte, et une nouvelle clôture est nécessaire, après lequelle on peut encore élire des « orateurs généraux ». — Les rapporteurs de la majorité et de la minorité de la commission ont aussi le droit de parler après la clôture. — Enfin, le

(1) En Prusse, « quand ce ne serait que pour une observation personnelle ». R. C. D., art. 49.

(2) En pratique, si un ministre ou un membre du Conseil Fédéral prend la parole après la clôture, non comme représentant du Gouvernement, mais comme député, la discussion n'est pas rouverte.

(3) S'il ne reste, au moment de la proposition de clôture, que deux orateurs inscrits, l'un pour et l'autre contre, ils doivent avoir tous deux la parole.

débat autrichien peut être rouvert par la présentation d'un amendement, avec l'autorisation de l'assemblée (1).

En **Italie**, l'auteur d'un amendement approuvé par 30 membres est autorisé à développer cet amendement après la clôture, s'il l'a présenté avant le prononcé de celle-ci (2).

Enfin, dans tous les Parlements, les orateurs ont la faculté de reprendre la parole, nonobstant la clôture, soit pour un fait personnel, soit pour une rectification, soit sur la position de la question (3).

APPENDICE AU CHAPITRE V

Nous venons de présenter la clôture comme le moyen le plus radical de réprimer les manœuvres obstructionnistes ; mais il n'est malheureusement pas de panacée au mal que nous étudions, et l'efficacité de la clôture n'est pas plus absolue que celle des autres mesures réglementaires.

Une discussion est close ; il semble, au premier abord, que la minorité n'a plus qu'à se résigner au verdict imminent qui va être rendu. La série des manœuvres dilatoires paraît définitivement épuisée, on passe enfin au vote. Mais nous savons que certains règlements exigent encore pour la validité de celui-ci la présence ou la participation d'un nombre de membres déterminé (4) : c'est la suprême res-

(1) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 197. Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 369 et 387.

(2) R. C. D., art. 77.

(3) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 387.

(4) V. *supra*, *p.* 258.

source des obstructionnistes. A propos de ce vote final, ils peuvent renouveler la manœuvre qui leur a si souvent servi, lors des nombreux scrutins dont ils ont émaillé la discussion (1), ils peuvent se retirer ou s'abstenir et diminuer ainsi le nombre des présents ou des votants. Si le *quorum* n'est pas atteint, le terme fatal est encore éloigné; la décision de la majorité ne sera valable que lorsque sera remplie cette dernière condition.

Nous avons déjà consacré un chapitre de notre étude au *quorum de vote* et aux manœuvres obstructionnistes qu'il occasionne ; il serait superflu de nous y attarder plus longuement.

(1) V. *supra*, p. 243.

II

PROCÉDÉS IRRÉGULIERS

DU DÉSORDRE ET DES PEINES DISCIPLINAIRES

Au courant de notre étude, nous avons vu jusqu'ici les obstructionnistes puiser leurs armes dans les règlements eux-mêmes. Les divers procédés que nous avons exposés conservaient encore un semblant de légalité ; ils n'étaient qu'un abus de dispositions réglementaires, déviées de leur primitive signification.

En s'opposant au fonctionnement régulier de la machine législative, les obstructionnistes pouvaient soutenir encore, avec quelque apparence de vérité, qu'ils usaient de droits sanctionnés par les Constitutions et les règlements des assemblées délibérantes.

Il nous reste, pour terminer, à exposer, parmi tous les procédés d'obstruction, le plus brutal et le plus anti-parlementaire, celui qui se manifeste uniquement par le désordre, les cris d'animaux, le martelage des pupitres, les concerts d'instruments, le vacarme, les insultes et même la violence. Après l'insuccès de leurs manœuvres dilatoires, les obstructionnistes souvent n'hésitent pas à recourir à cette étrange méthode de discussion : et les majorités sont obligées de répondre à la force par la force, d'aggraver de plus en plus les mesures disciplinaires (1).

(1) A *Rome*, le magistrat qui présidait la séance, ordinairement le consul, avait, pour la police de l'assemblée, les mêmes pouvoirs qu'au dehors. V. Mispoulet, *op. cit.*, pp. 59 et suiv.

Nous allons étudier rapidement ces mesures dans les Chambres françaises et les divers autres Parlements. Quant à les justifier, la longue suite de faits que nous avons exposée nous paraît y suffire (1).

(1) « Les assemblées ne pourraient subsister, si elles n'avaient pas un droit de discipline sur leurs membres. Ce droit est consacré dans tous les règlements ; il a pris place dans quelques Constitutions ; il ne deviendrait discutable que s'il servait à opprimer les minorités au lieu de servir à protéger l'ordre général et la liberté individuelle. » Pierre, *op. cit.*, pp. 443 et suiv.

CHAPITRE I

Des Peines Disciplinaires dans les Chambres françaises (1)

La seule peine disciplinaire que l'Assemblée Constituante de 1789 inscrivit dans son règlement fut le rappel à l'ordre. Il était prononcé par le président et, à son défaut, par tout membre de l'assemblée (2). Mais celle-ci infligea des pénalités que ne prévoyait pas son règlement : M. de Frondeville fut condamné, le 20 août 1790, à huit jours d'arrêt dans sa maison (3), MM. Guillermy et Roy à trois jours de prison (4). Les séances n'étaient qu'un perpétuel tumulte. Quand il arrivait à son comble, « le président, dont la voix était lassée et la sonnette impuissante, proclamait, en se couvrant, l'interruption de la séance, et l'ordre renaissait par degrés » (5).

La Constitution de 1791 reconnut au Corps Législatif le droit de discipline sur ses membres ; mais elle limita l'exercice de ce droit dans les termes suivants : « Le Corps Législatif a le droit de discipline sur ses membres ; mais il ne peut prononcer de punition plus forte que la censure, les arrêts pour huit jours et la prison pour trois jours » (6).

(1) Pour cet historique, cf. Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 1 et suiv.

(2) R. du 29 juillet 1789, chap. II, art 5 et 6 ; chap. III, art. 4 et 5.

(3) *Moniteur* du 22 août 1789, pp. 966 et 967.

(4) Lacretelle, *Histoire de l'Assemblée Constituante*, t. I, pp. 320 à 324.

(5) *Ibidem*, pp. 311 et suiv.

(6) C. du 3 septembre 1791, titre III, chap. III, section 1, art. 4, § 3,

Le règlement de 1791, élaboré par la Législative, conformément à la Constitution, détermina soigneusement la procédure et les gradations du rappel à l'ordre (1). Le membre qui l'encourait trois fois, dans la même séance, voyait son nom inscrit au procès-verbal; à la quatrième fois, il était frappé de censure. En cas de récidive, l'assemblée pouvait, sur la proposition de dix membres, voter son expulsion jusqu'à la fin de la séance. Enfin, si ce même membre opposait, « soit ce jour, soit un autre, une nouvelle résistance au décret de l'assemblée, la peine de prison pour vingt-quatre heures, ou pour un temps plus long », était prononcée contre lui. La proposition en était faite par vingt membres, et le président était tenu de la mettre immédiatement aux voix. Un membre ne pouvait rappeler à l'ordre, lui-même, un de ses collègues, mais seulement requérir le président de le faire. Celui-ci devait mettre aux voix toute motion tendant à un rappel à l'ordre, lorsqu'elle était appuyée par quatre membres de l'assemblée. En cas de tumulte, l'article 17 (chapitre II) statuait : « S'il s'élève dans l'assemblée un tumulte que la voix ni la sonnette du président n'aient pu calmer, le président se couvrira; ce signal sera pour tous les membres de l'assemblée un avertissement solennel qu'il n'est plus permis à aucun d'eux de parler, que la chose publique souffre, et que tout membre qui continuerait de parler ou d'entretenir le tumulte manque essentiellement au devoir d'un bon citoyen. Le président ne se découvrira que lorsque le calme sera rétabli. » Ce résultat obtenu, la parole était accordée aux principaux fauteurs du désordre pour se justifier; après quoi le président consultait l'assemblée, « soit sur les prétentions des réclamants, soit sur la justification du membre inculpé, soit sur les peines à infliger ». On sait pourtant combien, malgré la rigueur de ce règlement, les scènes de désordre furent fréquentes à l'Assemblée Législative (2).

(1) C. du 18 octobre 1791, chap. III, art. 8 à 17.

(2) V. Buchez et Roux, *Histoire Parlementaire de la Révolution Fran-*

Le règlement de la Convention reproduisit les dispositions disciplinaires déjà en usage (1). Il ne tarda pas à se montrer insuffisant, et la Convention édicta une série de pénalités nouvelles, plus sévères les unes que les autres, mais toutes également impuissantes. Le 16 décembre 1792, au cours du procès de Louis XVI, une dispute violente s'éleva entre la Montagne et la Gironde, au sujet de la proposition de Buzot, tendant au bannissement de tous les Bourbons. Après un tumulte effroyable, l'assemblée décréta d'abord « qu'elle ne se séparerait pas sans avoir pris une résolution », puis qu'elle enverrait à l'Abbaye le premier membre qui troublerait la délibération ». Un nouveau désordre cependant ne tarda pas à se produire ; les cris de : « A l'Abbaye ! à l'Abbaye ! » éclatèrent aussitôt, et, sous les clameurs forcenées de la Montagne, Vergniaud s'écria : « Il est impossible que la majorité de l'assemblée reste plus longtemps sous la tyrannie d'une minorité séditieuse. Président, donnez-moi la parole, il faut enfin que l'assemblée se délivre de cette tyrannie. » Mais le président Fermont lui répondit mélancoliquement : « J'ai rappelé trois fois Calon à l'ordre, trois fois il a résisté. J'ai rappelé trois fois Bourdon à l'ordre, trois fois il a résisté. Il faut que l'assemblée donne à son président d'autres moyens de faire respecter la volonté de la majorité » (2).

çaise, t. XIV, pp. 8 et suiv., séance du 2 avril 1792 ; pp. 110 et suiv., séance du 9 avril ; pp. 326 et 336, séance du 29 mai, MM. Froudières et Calvet sont condamnés à trois jours de prison ; t. XV, pp. 15 et suiv., séances des 9 et 10 juin ; pp. 60 et suiv., séances des 13 et 15 juin, M. Jouveau est condamné à trois jours de prison ; pp. 69 et suiv., séance du 18 juin, le président Français (de Nantes) rappelle l'assemblée à l'ordre (p. 76) ; pp. 127 et suiv., séance du 20 juin ; p. 292, séance du 3 juillet, observation de Carnot au sujet des discussions et des désordres de l'assemblée ; t. XVI, pp. 158 et suiv., séance du 25 juillet, le président Lafon-Ladebat est rappelé à l'ordre par l'assemblée ; p. 326, séance du 5 août ; pp. 373 et suiv., séance du 9 août ; etc...

(1) R. du 28 septembre 1792, chap. II, art. 12, 13, 15 et 16.

(2) *Moniteur* du 18 décembre 1792, p. 1502. Buchez et Roux, *op. cit.*, t. XXII, p. 77.

A partir de ce jour, le désordre ne fit que grandir au sein de la Convention. Le 27 décembre, après que la minorité montagnarde, aidée des tribunes, eut contraint, par un indescriptible tumulte, le président Fermont à suspendre la séance, et que les deux partis de l'assemblée en furent venus aux mains, Barbaroux et Vergniaud déposèrent la proposition suivante : « La Convention décrète que, lorsqu'un de ses membres aura été censuré pour avoir excité des troubles dans une séance, le décret de censure sera envoyé aux 84 départements » (1). — Le 20 mai 1793, elle décida plus généralement : « que tous ceux de ses membres qui, après avoir été rappelés à l'ordre par le président, continueraient de troubler la discussion seraient inscrits au procès-verbal et leurs noms envoyés et affichés dans toutes les communes de la République, comme perturbateurs des délibérations de l'assemblée » (2). — Enfin, le 25 mai 1793, la Convention décréta que ceux de ses membres qui se permettraient d'injurier leurs collègues « seraient à l'instant chassés de l'assemblée » (3) ; et, le 11 Nivôse an III (31 décembre 1794), qu'ils « seraient envoyés à l'Abbaye » (4). Mais « il faudrait des volumes pour décrire toutes les scènes de colère, d'outrage, de violence, de brutalité sauvage, de véhémence impétueuse qui, pendant cette période anarchique, ont déshonoré la tribune française. Toutes les pénalités disciplinaires, toutes les rigueurs de police étaient impuissantes pour le maintien de l'ordre » (5).

La Constitution et le règlement de l'an III reproduisirent les dispositions déjà existantes (6).

(1) *Moniteur* du 29 décembre 1792, pp. 1551 et 1552. Cf. Buchez et Roux, *op. cit.*, t. XXII, pp. 77 et suiv.

(2) *Moniteur* du 22 mai 1793, p. 616. Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 29.

(3) *Moniteur* du 26 mai 1793, p. 634.

(4) *Moniteur* du 2 janvier 1794, p. 428.

(5) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 33. Nous ne pouvons que renvoyer au compte-rendu des séances dans le *Moniteur*.

(6) C. du 5 Fructidor, an III, art. 63 ; R. du 28 Fructidor, an III, art. 17 et 18.

Les règlements du 27 Nivôse an VIII conservèrent le rappel à l'ordre, l'inscription au procès-verbal, la censure et les arrêts. La prison fut supprimée, et le maximum des arrêts élevé à 10 jours, au Corps Législatif, réduit à 3 jours, au Tribunat (1).

Le règlement de la Chambre des Députés de 1814 supprima les arrêts : mais le rappel à l'ordre, l'inscription au procès-verbal et la censure furent maintenus (2). En cas de tumulte qu'il ne peut calmer, le président se couvre ; puis, si le calme ne se rétablit pas, il suspend la séance pendant une heure. L'heure expirée, la séance est reprise de plein droit. Le droit de rappeler un député à l'ordre était donné au président seul, et la Chambre ne devait être consultée que pour interdire la parole et pour inscrire le rappel à l'ordre au procès-verbal avec censure. Cependant, en pratique, l'usage s'établit de mettre le rappel à l'ordre aux voix, quand il était réclamé. En 1817, M. de Serre, président de la Chambre, déposa un projet de réforme du règlement, tendant à punir de l'emprisonnement les députés coupables de désordre (3). Mais ce projet fut très mal accueilli par la Chambre, qui le repoussa, en votant la question préalable à une forte majorité (4). — La peine de l'exclusion n'existait pas; cependant, l'assemblée, commettant ainsi une regrettable et flagrante illéga-

(1) R. du Tribunat, art. 12, 15, 18, 19 ; R. du Corps Législ., art. 23 à 27.

(2) R. du 25 juin 1814, art. 21, 23, 24 et 25.

(3) M. de Puymaurin, député de la Haute-Garonne, s'éleva contre cette menace et, par allusion au prénom de M. de Serre qui s'appelait Hercule, rappela les chaînes qui sortaient de la bouche de l'Hercule gaulois. Ce sarcasme burlesque provoqua les murmures de la gauche. Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 52 et 53.

(4) M. de Serre avait élaboré tout un ensemble de réformes réglementaires qu'il croyait propres à activer le travail législatif. Son projet fut déposé le 4 novembre 1817 (*Moniteur* du 15 novembre, p. 1260, et du 17 novembre, p. 1262) et discuté le 12 février 1818 (*Moniteur* du 13 février, p. 197).

lité, ne craignit pas, dans les mémorables séances des 26 et 27 février, 3 et 4 mars 1823, d'expulser de son sein, pour toute la durée de la session, Manuel, député de la Vendée (1). — Le règlement de la Chambre des Pairs semblait à peine admettre que l'ordre pût être troublé dans la haute assemblée. Aussi ne prévoyait-il que le rappel à l'ordre, dont il ne parlait d'ailleurs qu'en termes hypothétiques (2).

Les règlements des Chambres de la Monarchie de Juillet et celui de la Constituante de 1848 reproduisirent les dispositions disciplinaires adoptées par les assemblées de la Restauration (3). Malheureusement, les députés ne se transmettaient pas seulement les règlements, mais aussi de regrettables habitudes. A la Constituante, comme dans les Chambres antérieures, et malgré l'article 27 de son règlement, les partis faisaient un tel abus des interruptions que la liberté de la tribune se trouvait presque supprimée (4). Le président seul avait, d'après le règlement, le pouvoir de prononcer, spontanément, les peines disciplinaires. En vertu d'un usage, contre lequel il protesta souvent, la majorité s'arrogeait cependant le droit de l'inviter impérieusement à prononcer un rappel à l'ordre, ou à se couvrir pour suspendre la séance (5).

Le règlement était trop débonnaire, et les scènes ora-

(1) V. *Moniteur* des 27 et 28 février, 4 et 5 mars 1823. Cf. de Viel-Castel, *Histoire de la Restauration*, t. XII, pp. 197-275; Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 53 et suiv.

(2) R. du 2 juillet 1814, art. 36, 37, 38 et 70.

(3) Résolution du 23 août 1830 (Ch. des Dép.); Résolution du 7 septembre 1830 (Ch. des Pairs): R. C. P. du 19 juin 1833; R. C. D. du 28 janvier 1839, art. 22, 24, 25 et 26; R. du 31 mai 1848, art. 29, 30, 33 et 34. — Sur les peines disciplinaires dans les Chambres de la Monarchie de juillet, voir Rossi, *op. cit.*, t. IV, pp. 115 et suiv.

(4) Cf. *Histoire parlementaire de l'Assemblée Nationale*, t. VI, pp. 112, 114, 116 et 262.

(5) *Ibidem*, t. V, pp. 37, 116, 141 et 346.

geuses qui marquèrent les premières séances de la Législative démontrèrent l'urgence d'une réforme. Elle se réalisa dans le règlement du 6 juillet 1849. Aux peines disciplinaires déjà existantes furent ajoutés la censure simple ou avec exclusion temporaire, la mise aux arrêts, la privation temoraire de l'indemnité, l'affichage aux frais du représentant (1). Malgré la rigueur de ces dispositions, l'Assemblée Législative fut le théâtre de tumultes presque journaliers. Chaque séance n'était qu'une lutte acharnée de M. le Président Dupin et de la majorité contre l'obstruction systématique et bruyante de la Montagne (2). Sous la Législative, la censure simple fut prononcée sept fois, la censure avec exclusion temporaire deux fois. Quant aux rappels à l'ordre, ils furent innombrables (3).

Le décret du 22 mars 1852, qui régla les conditions organiques des travaux du Parlement, n'édicta, pour le Sénat, aucune mesure disciplinaire. Mais, plus prudente, cette assemblée inscrivit le rappel à l'ordre dans son règlement du 2 juin (4). Au contraire, le décret du 22 mars se préoccupa d'organiser une discipline au Corps Législatif. Ses articles 66 et suivants prescrivirent le rappel à l'ordre, avec ou sans inscription au procès-verbal, l'exclusion de la salle des séances et l'affichage dans le département du député, Le règlement élaboré par le Corps Législatif lui-même, le 2 février 1870, rétablit la censure simple, la censure avec exclusion temporaire et l'affichage

(1) R. du 6 juillet 1849, art. 113 à 125.

(2) V. entre autres les séances des 8 et 9 juillet 1850 ; *Moniteur* des 9 et 10 juillet 1850; Reynaert, t. II, pp. 82 et suiv. — Dans les compte-rendus publiés par les journaux du temps, les locutions le plus fréquemment employées pour caractériser les débats sont : Cris inarticulés ! Cris sauvages ! Tumulte ! Tumulte effroyable ! Hourras frénétiques ! La confusion est à son comble ! etc., etc. — Voir surtout *Présidence de l'Assemblée Législative,* t. II, pp. 147 et suiv.

(3) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 87.

(4) R. du 2 juin 1852, art. 17 et 18.

du compte-rendu *in extenso* de l'incident relatif à la censure.

L'assemblée de 1871 remit en vigueur le règlement de la Législative de 1849 et, par conséquent, son chapitre de la discipline. Elle n'eut pas à prononcer la censure avec exclusion, mais elle prononça deux fois la censure simple.

En 1876, lorsque les deux Chambres se réunirent, elles effacèrent de leurs règlements les conséquences pécuniaires attachées à certaines pénalités (1). Elles abolirent aussi le droit qu'avait le président de faire arrêter le membre qui refusait de se soumettre à la censure avec exclusion. Mais les peines disciplinaires ainsi réduites ne tardèrent pas à devenir insuffisantes. Au moment où la Chambre de 1876 allait être dissoute, M. Leblond émit une proposition tendant à renforcer le règlement et à le rendre plus rigoureux. Elle fut adoptée par la Chambre nouvelle, le 13 novembre 1877, et forma le chapitre XIII du règlement de la Chambre des Députés.

Le 17 juin 1879, à la suite de violents incidents (2), le besoin d'aggraver les mesures disciplinaires se fit encore sentir, et une proposition dans ce sens fut présentée par MM. Louis Blanc, Brisson, Bernard Lavergne et Philippoteaux. Au nom de la commission, M. Bernard Lavergne déposa son rapport le 26 juin, et ses conclusions furent adoptées par la Chambre des Députés, dans la séance du 1er décembre 1879 (3). C'est le règlement qui est encore

(1) Aux termes de l'art. 124 du R. de 1849, « la censure simple et la censure avec exclusion temporaire emportaient de droit : 1° la privation pendant un mois de moitié de l'indemnité allouée au représentant ; 2° l'impression et l'affichage à mille exemplaires, aux frais du représentant, de l'extrait du procès-verbal concernant la censure ».

(2) V. la séance du 15 juin 1879, où M. de Cassagnac fut puni de la censure avec exclusion temporaire au cours de la discussion sur la liberté de l'enseignement supérieur. — *J. O.* du 17 juin 1879, pp. 5276 et suiv.

(3) *J. O.* du 18 juin 1879, p. 5330 ; du 27 juin, p. 5575 ; du 2 décembre, pp. 10,572 à 10,574.

aujourd'hui en vigueur, après avoir été modifié sur un point spécial le 25 février 1890.

Le Sénat, dans son règlement de 1876, avait également adouci les peines disciplinaires, mais il s'est vu obligé de les renforcer, le 29 mars 1887.

D'après les règlements actuels des Chambres françaises, les sénateurs et les députés sont soumis aux mêmes peines disciplinaires (1). Ces peines sont ainsi graduées : 1° le rappel à l'ordre ; 2° le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal (2) ; 3° la censure ; 4° la censure avec exclusion temporaire du lieu des séances.

Le président exerce seul la police de l'assemblée ; lui seul à l'initiative des peines disciplinaires, le droit d'appliquer certaines d'entre elles et de proposer à la Chambre l'application des autres (3).

Le *rappel à l'ordre* est prononcé contre tout orateur qui s'écarte de l'ordre, contre tout membre qui se permet des interruptions, des personnalités ou des manifestations troublant l'ordre (4). Il ne doit jamais être mis aux voix ; il est prononcé par le président, qui est seul juge de sa nécessité ; il peut être motivé. L'interrupteur rappelé à l'ordre n'obtient la parole, en vue de se justifier, qu'à la fin de la séance (5). Le président a un pouvoir discrétion-

(1) R. S., art. 114 ; R. C. D , art. 117. Pierre, *op. cit.*, pp. 450 et suiv.

(2) Cette peine ne figure dans le règlement du Sénat que depuis la résolution du 29 mars 1887.

(3) R. S., art. 108 ; R. C. D., art. 135. — Nous savons combien ce droit du président, qui n'existait pas dans les règlements des assemblées révolutionnaires, fut, dans la suite, souvent méconnu.

(4, R. S., art. 42 et 115 ; R. C. D., art. 107 et 118. — Pour le rappel à l'ordre et les autres peines disciplinaires, nous n'exposerons naturellement que les cas où ils sont prononcés pour des faits d'obstruction, mais non pour des délits de parole qui ne constituent pas le sujet de notre étude.

(5) R. S., art. 116 ; R. C D., art. 121.

naire pour apprécier ses explications ; s'il les juge suffisantes, il lève la pénalité ; dans le cas contraire, il maintient le rappel à l'ordre. Cette mesure n'entraîne aucune conséquence réglementaire, sauf qu'elle figure dans les compte-rendus, à moins que le président n'en décide autrement.

Tout membre qui a été rappelé à l'ordre une première fois est passible du *rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal,* en cas de récidive dans la même séance. Mais cette disposition n'est pas impérative pour le président ; il peut rappeler deux fois un membre à l'ordre, dans la même séance, sans y adjoindre l'inscription au procès-verbal. Lorsque celle-ci est prononcée, elle entraîne de plein droit la privation pendant quinze jours de la moitié de l'indemnité allouée aux députés (1). Cette conséquence pécuniaire n'est pas prévue dans le règlement du Sénat ; elle n'est que très rarement appliquée à la Chambre (2).

Si les rappels à l'ordre ne sont pas suffisants, le président et l'assemblée disposent encore de la *censure.*

Au Sénat et à la Chambre des Députés, la *censure simple* est prononcée contre : 1° tout membre qui, après le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, ne sera pas rentré dans le devoir ; — 2° *tout membre qui, dans l'assemblée, aura donné le signal d'une scène tumultueuse ou d'une abstention collective* de prendre part aux travaux législatifs (3) ; — 3° tout membre qui aura adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces (4). Elle est encore prononcée, au Sénat, contre

(1) R. C. D., art. 120.

(2) Quand l'inscription au procès-verbal n'est pas prononcée pour une infraction grave, le président s'abstient de notifier aux questeurs l'extrait du procès-verbal, et la retenue de l'indemnité ne peut avoir lieu.

(3) V. *supra*, p. 172.

(4) R. S., art. 118 ; R. C. D., art. 123.

« tout sénateur qui, pour l'apport d'une pétition, se sera constitué intermédiaire entre le Sénat et un rassemblement formé sur la voie publique » ; à la Chambre des Députés, contre « tout député qui, dans l'espace de trente jours, aura encouru trois fois le rappel à l'ordre ».

La *censure avec exclusion temporaire* du lieu des séances est encourue, dans chacune de nos deux assemblées, par tout membre : 1° qui aura résisté à la censure simple ou qui, dans la même session, ayant déjà subi deux fois la censure simple, l'aura encourue une troisième fois (1) ; — 2° qui aura, en séance publique, fait appel à la violence, provoqué à la guerre civile ou à la violation des lois constitutionnelles ; — 3° qui se sera rendu coupable d'outrages envers l'assemblée ou une partie de l'assemblée dont il fait partie, son président, l'autre Chambre, le Gouvernement ou le Président de la République (2).

La censure simple et la censure avec exclusion temporaire sont infligées, par l'assemblée, sur l'initiative du président seul (3). — Le membre censuré, qui se soumet à l'autorité du président, a toujours le droit d'être entendu pour sa défense ; il peut déléguer ce droit à l'un de ses collègues.

Au Sénat, depuis la résolution du 29 mars 1887, la censure avec exclusion temporaire emportent de plein droit l'impression et l'affichage à mille exemplaires, aux frais du sénateur, de l'extrait du procès-verbal mentionnant la censure. Les affiches doivent être apposées dans toutes les communes du département par lequel le sénateur a été élu (4). — « La censure avec exclusion temporaire impose

(1) Il est admis, en pratique, qu'en pareil cas la censure avec exclusion n'est pas prononcée de plein droit. Le président est juge de sa nécessité ; il n'est pas tenu de la mettre aux voix.

(2) R. S., art. 119 ; R. C. D., art. 124.

(3) R. S., art. 121 ; R. C D., art. 127. L'assemblée se prononce par assis et levé, sans débats.

(4) Lorsque la censure a frappé un sénateur inamovible, les affiches

au membre contre lequel elle a été prononcée l'obligation de sortir immédiatement du Sénat et de s'abstenir d'y reparaître pendant les trois séances suivantes » (1).

A la Chambre des Députés, l'article 128 du règlement, modifié le 1er décembre 1879, est ainsi conçu : « La censure simple emporte de droit la privation pendant un mois de moitié de l'indemnité allouée au député. — La censure avec exclusion temporaire emporte de droit la privation de moitié de l'indemnité pendant deux mois (2). — L'une et l'autre mesure entraînent, en outre, l'impression et l'affichage à deux cents exemplaires, aux frais du député, de l'extrait du procès-verbal mentionnant la censure. — Les affiches seront apposées dans toutes les communes de la circonscription par laquelle le député a été élu. » L'article 125 du règlement de la Chambre, modifié le 1er décembre 1879 et le 25 février 1890, détermine les interdictions résultant de la censure avec exclusion temporaire, dans les termes suivants : « La censure avec exclusion temporaire entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de la Chambre et de reparaître dans le palais législatif jusqu'à l'expiration du jour de la quinzième séance qui suivra celle où la mesure aura été prononcée. — En cas de désobéissance du député à l'injonction qui lui est faite par le président de sortir de la Chambre, la séance est levée : elle peut être reprise. — Dans le cas prévu par le paragraphe précédent, et aussi lorsque la censure avec exclusion temporaire est de nouveau appliquée à un député dans le cours de la même session, l'exclusion s'étend à trente séances » (3). — Enfin, aux termes de l'article 126, modifié

sont apposées dans tous les arrondissements de Paris et dans toutes les communes du département de la Seine. — Pierre, *op. cit.*, p. 466.

(1) R. S., art. 120.

(2) V. l'assignation adressée par M. de Baudry d'Asson, le 20 décembre 1879, aux questeurs de la Chambre, à l'occasion des suites pécuniaires d'une censure prononcée contre lui. Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 115 et 116 ; Pierre, *op. cit.*, pp. 445 et suiv.

(3) Le 10 juin 1897, M. Jaurès déposa un projet de résolution abaissant l'exclusion temporaire à deux séances seulement, avec faculté de

aussi le 1er décembre 1879, « si le député reparaît dans le palais législatif avant l'expiration du délai d'exclusion, il est arrêté par l'ordre des questeurs, conduit dans un local préparé à cet effet et y est retenu pendant un temps qui ne peut excéder trois jours (1). — S'il reparaît dans la salle des séances, sa présence est constatée par le bureau. Le président lève la séance, et, sur son ordre, le député est arrêté par les soins des questeurs et retenu comme il est dit au paragraphe précédent » (2).

Nous connaissons maintenant les pouvoirs donnés au président pour les cas où l'ordre n'est troublé que par un seul membre. Mais, lorsque l'assemblée elle-même devient tumulteuse, le président, s'il ne peut la calmer, doit d'abord se couvrir. Si le trouble continue, il annonce qu'il va suspendre la séance. Si, malgré tout, le calme ne se rétablit pas, il suspend la séance pour une heure, et les membres se retirent dans leurs bureaux respectifs. L'heure étant expirée, la séance est reprise : mais, si le tumulte renaît, le président lève la séance et la renvoie au lendemain (3). — Le président a aussi le droit de mettre l'un des membres qui troublent l'ordre en demeure de se lever et de se nommer, afin d'être jugé en conformité du règlement (4).

l'élever à quatre séances, en cas de désobéissance ou d'une seconde censure dans la même séance, la Chambre pouvant même porter le maximum à quinze séances par un vote spécial rendu à la quatrième séance. Dépôt le 10 juin 1897 ; urgence refusée le même jour. Rapport sommaire favorale de M. Forni, le 26 juin (*J. O.*, *Ch.*, *Ann.*, n° 2561, p. 1450). — V. *R. du D. P.*, 1899, t. XI, p. 473. — Le 7 mars 1901, M. Lasies demanda, sans succès, que le maximum de l'exclusion fût abaissé à cinq séances.

(1) Il suffit de l'engagement pris par le membre mis aux arrêts d'accepter la décision de la Chambre pour que le président, après la séance, ordonne la levée immédiate des arrêts.

(2) V. séances de la Ch. des D., des 10 et 11 novembre 1880 ; expulsion de M. de Baudry d'Asson et sa plainte au procureur général au sujet de sa « séquestration ». Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 111 et suiv. ; Pierre, *op. cit.*, p. 471.

(3) R. S., art. 123 ; R. C. D., art. 109.

(4) Pierre, *op. cit.*, p. 461.

CHAPITRE II

Des Peines Disciplinaires dans les Parlements étrangers

A

DES PEINES DISCIPLINAIRES AU PARLEMENT BRITANNIQUE (1)

A la Chambre des Communes du Parlement Britannique, un *order* du 22 janvier 1693 statuait déjà « que nul membre ne pouvait exciter ni bruit ni trouble, pendant qu'un autre membre avait régulièrement la parole, ni pendant la lecture d'un bill, d'un *order* ou de tout autre document ; — si, cependant, un bruit ou un tumulte se produisait, le *speaker* devait en désigner l'auteur par son nom, et ce dernier encourait aussitôt le déplaisir (*displeasure*) et la censure de l'assemblée » (2). L'obstruction irlandaise obligea la Chambre des Communes à préciser davantage, surtout à aggraver les pouvoirs du *speaker* et de l'assemblée, en matière disciplinaire (3). Ce fut l'œuvre

(1) En raison de l'importance du Parlement britannique et du caractère spécial de son règlement, nous accordons à celui-ci une place réservée dans notre exposé des peines disciplinaires ; et nous agirons de même pour le règlement des Etats-Unis, émané directement des *Rules and Orders* de la Chambre des Communes.

(2) Reynaert, *op. cit.*, t., I, p. 16.

(3) Ces pouvoirs et leur étendue étaient plongés autrefois dans une redoutable obscurité. « A l'ordre, Monsieur, disait un jour le *speaker*

commencée par les *standing-orders* du 28 février 1880, des 21 et 22 novembre 1882 (1).

Le *speaker* procède d'abord à une *admonestation* (*admonition*), qui est un simple avertissement. Puis, en cas de trouble grave, il a recours au *rappel à l'ordre* (*call to order*), qui consiste à « nommer » l'auteur du désordre, au lieu de le désigner en indiquant sa circonscription électorale (2). Si le délinquant ne fait pas d'excuses, l'assemblée peut prononcer contre lui la *réprimande* (3). En outre, ce député encourt la *suspension du service de la Chambre,* ou exclusion temporaire (4). L'*order* de 1882 s'exprime, sur ce point, dans les termes suivants : « Lorsqu'un membre aura été nommé par le *speaker* ou le président d'un Comité formé de la Chambre tout entière, pour avoir manqué au respect dû à l'autorité du président ou pour avoir violé le règlement, en entravant, d'une manière persistante et intentionnelle, les travaux de la Chambre, le *speaker* mettra aux voix, immédiatement, sur la proposition qui en sera faite, sans amendement, ajournement, ni discussion, la question de savoir si tel membre sera suspendu de l'exercice de son mandat ; — si le fait s'est

Onslow, à l'ordre, où je vais vous nommer. — Et qu'en résultera-t-il ? demanda le député menacé. — Le Seigneur qui est au ciel peut seul le savoir ! » De Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 79.

(1) V. *supra*, pp. 29 et suiv., l'histoire des faits qui ont amené le vote de ces *orders*.

(2) La coutume de « nommer » un membre pour le rappeler à l'ordre « provient de ce fait que, le 9 juin 1641, le *speaker* pria sir W. Carnabie de se taire, en l'interpellant par son nom, contrairement à la coutume invariable de ne jamais désigner un représentant autrement qu'en indiquant le collège qu'il représente ». De Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 78.

(3) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 22.

(4) Le député condamné doit venir à la barre pour entendre la sentence de ses collègues lue par le *speaker*. Autrefois, il devait même l'entendre à genoux. « Le célèbre Sheridan encourut un jour cette humiliation, et on se rappelle que, se relevant et se frottant les genoux : « Je n'ai jamais, dit-il, vu de Chambre aussi sale. » Rossi, *op. cit.*, t. IV, p. 119.

produit dans un Comité formé de la Chambre tout entière, le président pourra, sur la proposition qui en sera faite, poser la même question sous une forme semblable ; — et si la proposition est acceptée, il suspendra immédiatement les travaux du Comité et rendra compte de l'incident à la Chambre ; le *speaker* mettra alors la question aux voix, sans amendement, ajournement, ni discussion, comme si le fait s'était produit en séance de la Chambre. Lorsqu'un membre aura été suspendu en vertu de cette disposition, la durée de cette suspension sera d'*une semaine* pour la première fois, de *quinze jours* pour la seconde fois, et d'*un mois* pour la troisième fois ou les suspensions suivantes (1). — Toutefois, cette suspension ne dispensera pas le membre suspendu de prendre part aux travaux des commissions formées pour l'examen de bills privés où il aura été précédemment appelé à siéger. — Un seul membre à la fois pourra être nommé, à moins que plusieurs membres, agissant de concert, n'aient simultanément manqué au respect dû à l'autorité du président » (2). — Le 28 février 1888 et le 13 août 1896, la Chambre des Communes a encore augmenté les pouvoirs disciplinaires du *speaker*. Celui-ci aura désormais le droit de *nommer* ou de *suspendre* jusqu'à la fin de la séance, à son choix et sans consulter la Chambre, les membres qui troublent l'ordre. Le député ainsi frappé devra se retirer immédiatement (3), et le sergent d'armes, dès qu'il en recevra l'ordre du président, agira conformément à cette résolution (4). — Le

(1) M. Gladstone proposait : une semaine, un mois, toute la session ; ce que la Chambre trouva exagéré. — *B. S. L. C.*, t. IX, 1880, p. 284.

(2) *Annuaire*, t. XII, 1883, p. 349.

(3) M. Craig-Sellar devait proposer d'ajouter que « l'expulsé ne pourra reprendre son siège qu'après s'être présenté à la barre de la Chambre et avoir exprimé ses regrets d'avoir commis l'offense, donnant l'assurance qu'il ne recommencera pas ». *(Temps*, 26 février 1888). Fit-il sa proposition ? Nous n'avons pu le découvrir. M. Balfour vient de la reprendre pour son compte. Voir page suivante.

(4) *Annuaire*, t. XVIII, 1889, pp. 1 et suiv. ; *B. S. L. C.*, t. XXVI, 1897, p. 609.

6 mars 1901, voulant prévenir le retour des scandales qui s'étaient produits la veille et qui avaient entraîné l'expulsion violente de seize membres irlandais (1), la Chambre statua que, dorénavant, tout député qui résisterait par la force aux ordres du *speaker* et à la sommation du sergent d'armes serait *suspendu* pour le reste de la session. Enfin, d'après le projet gouvernemental actuellement en discussion à la Chambre des Communes, la durée de l'*exclusion* prévue par les *standing-orders* des 21-22 novembre 1882 serait portée de 8 à 20 jours, pour la première fois, de 15 à 40, pour la seconde fois, et d'un mois à 80 jours, pour la troisième fois. De plus, le député récalcitrant devra exprimer le regret sincère qu'il éprouve de sa faute, avant d'être autorisé à siéger de nouveau. La rigueur de cette proposition a provoqué une très vive opposition, jusque sur les bancs ministériels de la Chambre des Communes. Il en est résulté que le cabinet a légèrement modifié son projet, en permettant de substituer aux excuses publiques 120 jours d'exclusion, et en rejetant à plus tard toute nouvelle discussion de l'ensemble de la question (2).

De tout temps, la Chambre des Communes a possédé le droit de condamner ses membres à la *détention* dans la Tour de Londres, pour des fautes graves (3). Elle ne l'a exercé qu'en de bien rares circonstances ; le dernier cas d'emprisonnement, par suite d'une infraction autre que l'absence injustifiée, un jour d'appel nominal, remonte à 1852 (4).

A la Chambre des Lords, le chancelier, qui la préside, n'est investi d'aucune autorité disciplinaire. Il n'appar-

(1) V. *supra*, pp. 61 et suiv.

(2) *R. P. et P.*, t. XXXI, 1902, mars, pp. 619 et 620. — Le nouveau règlement est entré en vigueur le 5 mai 1902 ; mais ses dispositions nous sont encore inconnues. *Temps*, 7 et 8 mai 1902.

(3) Cette pénalité entraîne le paiement de frais très élevés, qui jouent le rôle d'une amende. Autrefois le coupable devait entendre la lecture de la sentence à genoux, à la barre de la Chambre des Communes. V. Rossi, *op. cit.*, t. IV, p. 119.

(4) Reynaert. *op. cit.*, t. I, pp. 23 et suiv.

tient qu'à l'assemblée de prononcer le *rappel à l'ordre*. Le président a bien la faculté de s'adresser à elle pour les questions d'ordre ; mais son opinion étant, comme celle de tous ses collègues, sujette à contestation, il s'avise rarement de revendiquer ce droit (1).

B

DES PEINES DISCIPLINAIRES DANS LES CHAMBRES DES ÉTATS-UNIS

Aux États-Unis, d'après la Constitution du 17 septembre 1787 (chap. I, sect. 5, § 2), « chaque Chambre peut elle-même établir les règles de sa procédure, punir ses membres pour conduite désordonnée *(desorderly behaviour)*, et expulser *(expel)* un membre du consentement des deux tiers ». En conformité de cette disposition, les peines disciplinaires en vigueur sont les suivantes. Dans les deux Chambres, « le président (2) doit (*shall*) et tout membre peut (*may*) *rappeler à l'ordre* un membre qui,

(1) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 244 ; Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 22 ; de Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 77 ; Fischel, *op. cit.*, t. II, p. 299.

(2) Ici, comme en Angleterre, le *speaker* est secondé par le *sergent d'armes*. Ce dernier a « la garde de la *masse*, et le devoir de maintenir l'ordre; lorsque le tumulte devient excessif, il essaie de rétablir le calme en promenant, dans le groupe le plus turbulent, la masse. Cet emblême d'autorité, qu'on enlève (comme à la Chambre des Communes) lorsque la Chambre se constitue en Commission, ressemble aux faisceaux romains ; il est en bois d'ébène entouré au milieu et à ses extrémités de bandelettes d'argent : chaque baguette se termine d'un côté par une pointe, de l'autre par un globe d'argent sur lequel un aigle, également en argent, semble prêt à prendre son vol. La masse a été empruntée à l'Angleterre; mais, comme il n'était pas possible de la surmonter d'une couronne, c'est dans la Rome antique qu'on a été en chercher le dessin. » Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 194.

par ses paroles ou sa conduite (*in speaking or otherwise*), trouble la tranquillité ou viole les règles de l'assemblée » (1). Lorsque plusieurs rappels à l'ordre sont demeurés sans résultat, le *speaker* peut *désigner par son nom* (*call by his name*) le membre qui persiste dans sa « conduite désordonnée ». Si le délinquant ne s'amende pas, le *speaker* lui intime l'*ordre de se retirer* de la salle des séances (*to withdraw*) : « Alors (après la sortie du membre incriminé), dit le *Manuel* de Jefferson, le *speaker* expose l'offense, et la Chambre avise au degré de punition qu'il convient d'infliger (*and the House considers the degree of punisment they will inflict*). » Les deux Chambres ont, en effet, en vertu de la Constitution, le droit de recourir à toutes les pénalités en vigueur au Parlement anglais, telles que la *réprimande*, l'*excuse*, l'*amende*, l'*arrestation* et l'*emprisonnement* (2). Mais, ni dans les règlements, ni dans le *Manuel* de Jefferson, l'usage qu'on peut faire de ces pénalités n'est exactement déterminé. « En somme, dit Reynaert, la faculté constitutionnelle de punir est restée pour ainsi dire sans détermination concrète . l'exercice en est abandonné à la discrétion des Chambres, mais l'expérience démontre qu'elles n'ont usé, jusqu'à ce jour, qu'avec une modération extrême de ce pouvoir exorbitant et périlleux. M. le docteur Schleiden (3) rapporte que, durant son long séjour à Washington, de 1863 à 1864, il n'est pas arrivé une seule fois, du moins à sa connaissance, qu'un membre du Congrès ait encouru soit la répri-

(1) R. C. R., *Rule* XIV, clause 4. — Avant l'élection du *speaker* définitif ou du *speaker pro tempore*, c'est le greffier (*Clerk* , qui est chargé d'infliger le rappel à l'ordre. Mais on peut appeler à la Chambre de ses décisions. (*Rule* III, cl. 1). Reynaert, *op. cit.*, t. I, pp. 350 et suiv. — V. *ibid.*, pp. 357 et suiv., le discours de Milliard Filmore, vice-président des Etats-Unis, le 3 avril 1850, sur le rappel à l'ordre au Sénat.

(2) *B. S. L. C.*, t. XXVI, 1897, p. 615.

(3) *Die Disciplinar und strafgewalt parlamentarischer versammlungen von* Dr R. Schleiden, p, 27.

mande, soit l'amende, soit la peine plus grave de l'arrestation, si l'on excepte toutefois le cas assez fréquent de la mise aux arrêts de membres se trouvant dans l'impossibilité de justifier leur absence. Les scènes les plus inouïes se sont déroulées devant ses yeux ; il a vu, en pleine séance, à la suite d'altercations injurieuses, les députés en venir aux mains, s'arracher la perruque de la tête, se menacer du revolver, se prendre corps à corps, au point de devoir être violemment séparés par le sergent d'armes : et jamais cependant ces excès n'ont été réprimés autrement que par le placide rappel à l'ordre » (1).

Enfin, d'après la disposition constitutionnelle que nous avons déjà citée, chaque Chambre peut *expulser* un membre de son sein pour une durée illimitée (2). On ne sait pas si la majorité des deux tiers exigée dans ce cas par la Constitution doit s'entendre des élus ou seulement des présents. Robert Mohl croit qu'elle s'applique aux élus (3), Story ne se prononce pas, et les précédents ne permettent pas de trancher la question (4).

C

DES PEINES DISCIPLINAIRES DANS LES AUTRES PARLEMENTS

Les peines disciplinaires que les règlements, parfois même les Constitutions, mettent à la disposition des assemblées législatives, pour réprimer les désordres qui

(1) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 366.

(2) Cf. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, t. II, pp. 298 et suiv., 835 et 836.

(3) Cf. R. Mohl, *Das Bundesrecht der Vereinigten Staaten von Nord America*, p. 116.

(4) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 370.

peuvent se produire, sont à peu près partout les mêmes. Ce sont, presque toujours, celles que nous avons déjà rencontrées en France, en Angleterre et aux États-Unis; leurs formes seules varient parfois. Les règlements ne diffèrent entre eux que par le degré de leur sévérité.

Nous suivrons, dans notre exposé de ces mesures, l'ordre dans lequel, généralement, elles sont prononcées.

La première d'entre elles, le *rappel à l'ordre simple* ou aggravé de l'*inscription au procès-verbal*, se trouve mentionné dans tous les règlements (1).

Le *rappel à l'ordre simple* est même la seule peine disciplinaire usitée : en **Autriche**, à la Chambre des Seigneurs (2); en **Prusse** (3); en **Bavière** (4); en **Luxembourg** (5) ; en **Hollande**, où il n'est presque jamais appliqué (6) ; en **Suisse** (7) ; en **Portugal** (8) ; et au **Canada** (9).

Il existe aussi, mais concurremment avec d'autres pénalités plus graves : en **Allemagne** (10) ; dans le **Bruns-**

(1) Excepté au *Bundesrath allemand* et dans les *Chambres suédoises* qui ne disposent d'aucune pénalité. Cf. Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 311 ; Samuel, *loc. cit.*, p. 1171 ; de Monès, *op. cit.*, p. 43. — Sur la question de savoir si les membres du Bundesrath sont soumis au pouvoir disciplinaire du président lorsqu'ils siègent au Reichstag, voir de Monès, *op. cit.*, p. 179, note 3.

(2) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 197. — Reynaert, *op. cit.*, t. II, pp. 216 et suiv. — Samuel, *loc. cit.*, p. 1147.

(3) R. C. S., art. 44, 61 à 66; R. C. D., art. 48, 64 à 68 Reynaert, *op. cit.*, t. I, pp. 50 et suiv.

(4) R. C. D., art. 41. *Ibidem*, p. 93.

(5) R. C. D., art. 32 et 40. *Ibidem*, p. 338.

(6) R. de la 1re C., art. 5; R. de la 2e C., art. 33.

(7) R. C. N., art. 47. Reynaert, *op. cit.*, t. II p. 278.

(8) R. C. P., art. 54; R. C. D., art. 100, 141 et 142. *Ibidem*, p. 303.

(9) R. C. C., art. 12. *Ibidem* p. 251.

(10) R. R., art. 42 et suiv. Laband, *op. cit.*, t. I, p. 521; Pierre, *op. cit.*, p. 463.

wick (1); en **Saxe** (2); dans le **Grand-Duché d'Oldenbourg** (3); en **Danemark** (4); en **Autriche**, à la Chambre des Députés ; en **Hongrie** (5) ; en **Bulgarie** (6); en **Serbie** (7); en **Grèce** (8); en **Italie** (9); en **Espagne** (10) ; au **Brésil** (11) ; au **Chili** (12) ; au **Venezuela** (13); dans la **République d'Haïti** (14); et au **Japon** (15).

Partout, il est prononcé par le président ; mais, en *Autriche* et en *Portugal,* un membre de l'assemblée peut solliciter du président l'action disciplinaire. Au *Brésil* et au *Chili,* chaque membre a même le droit de rappeler à l'ordre, directement, un de ses collègues.

Le membre qui a encouru le rappel à l'ordre a parfois la faculté de soumettre à l'assemblée la décision du président. Ce recours lui est accordé : en *Allemagne* ; en *Prusse,* à la Chambre des Députés ; en *Luxembourg* ; en *Suisse* ; en *Italie* ; en *Portugal* ; au *Canada* et au *Brésil.* Dans le *Venezuela,* on peut aussi réclamer contre la déci-

(1) R. du Landtag, art. 59. Reynaert, *op. cit.*, t. I, pp. 92 et suiv.

(2) Ordonnance du 12 octobre 1878. *Ibidem.*

(3) Loi du 22 avril 1853. *Ibidem.*

(4) R. du Landsthing, art. 33 ; R. du Folkething, art. 30. *Ibidem,* t. II, p. 173.

(5) R. C. M., art. 50 à 54 ; R. C. D., art. 184 à 186.

(6) Samuel *loc. cit.*, p. 1153,

(7) Loi du 1er novembre 1889, art. 10. *Annuaire*, t. XIX, 1890, p. 851.

(8) Samuel, *loc. cit.*, p. 1161.

(9) R. C. D., art. 40.

(10) R. S., art. 173; R. C. D., art. 145.

(11) R. S. art. 5, 27 et 28 ; R. C. D., art. 209, 210 et 213. Reynaert, *op. cit.*, t. II pp. 245 et suiv.

(12) *Ibidem*, p. 255.

(13) R. C., art, 43 à 45. *Ibidem*, p. 315.

(14) R. S., art. 48, 52, 53, 56 ; R. C. C., art. 34, 39. *Ibidem*, p. 272.

(15) Loi du 11 février 1889, art. 94.

sion du président déclarant qu'un membre est dans l'ordre.

En *Allemagne* et en *Prusse*, l'intéressé doit présenter sa réclamation par écrit, et l'assemblée prononce, sans débats, à la séance suivante. Au Sénat d'*Haïti*, la protestation n'est permise que lorsque le rappel à l'ordre est fait en des termes trop peu mesurés (1).

Le rappel à l'ordre simple revêt la forme d'un *avertissement*, en **Norvège** (*advarsel*) (2) et au **Pérou** (3) ; — d'une *admonestation personnelle*, en **Roumanie** (*observare personala*) (4) ; — d'un *blâme*, dans le **Wurtemberg** (5).

Le *rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal* est ordinairement infligé aux membres qui ont résisté au rappel à l'ordre simple. Au contraire, en **Belgique** (6) et dans la **République Argentine** (7), c'est la première pénalité encourue ; au Sénat d'**Italie** (8), c'est même la seule.

Il est prononcé : par le président seul, en **Grèce**, dans la **République d'Haïti** (9), et à la Chambre des Députés de la **République Argentine** ; — avec faculté pour le

(1) Aux termes de l'article 56 du règlement, le rappel à l'ordre doit être fait « en termes polis et convenables, en évitant avec soin ce qui peut blesser la dignité du sénateur qui l'encourt ». Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 272.

(2) *Ibidem*, p. 294.

(3) *Ibidem*, p. 299.

(4) R. C. D., chap. III, art. 30 à 41. *Ibidem*, p. 309.

(5) Samuel, *loc. cit.*, p. 1141.

(6) *Ibidem*, p. 1151.

(7) R. S., art. 160 à 164 ; R. C. D., art. 150 et 151. Reynaert, *op. cit.*, t. II, p 237.

(8, R. S , art. 59.

(9) R. S., art. 58, R. C. C., art. 39.

délinquant, de réclamer devant l'assemblée, en **Allemagne**, en **Belgique** et en **Italie**. — Il est prononcé par l'assemblée seule : en **Autriche**; en **Hongrie** (1) ; en **Roumanie**; au Sénat de la **République Argentine**; et dans la **République d'Haïti**.

L'*interdiction de prendre la parole* pendant le restant de la séance est rarement employée pour réprimer les désordres autres que les écarts de langage. Cependant, elle intervient, à la troisième infraction, en **Danemark** (2), en **Roumanie** et dans la **République Argentine** ; à la quatrième seulement, en **Espagne** (3). Il n'appartient qu'à l'assemblée de prendre cette mesure, excepté en Espagne, où la consultation de l'assemblée est facultative pour le président. — La défense de parler est usitée aussi en **Saxe**, en **Serbie** et au Sénat du **Venezuela**. Dans cette dernière assemblée, elle peut s'étendre à une partie de la session, et même à la session tout entière, mais elle est alors aggravée de l'*interdiction du vote*.

L'usage de la *censure* est plus fréquent. Elle est prononcée par l'assemblée, sur l'initiative du président : en **Belgique** (4) ; dans le **Brunswick** ; en **Italie** (5), où elle entraîne l'exclusion temporaire ; en **Grèce**, où elle porte le nom de « désapprobation » ; en **Serbie** ; au **Venezuela** (6) ; et dans la **République d'Haïti** (7). — En

(1) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 276 ; Samuel, *loc. cit.*, p. 1149.

(2) Il n'avait été encore jamais appliqué, en 1884.

(3) *B. S. L. C.*, t. V, 1876, p. 467 ; t. XXVI, 1897, p. 615.

(4) V. *infra*, p. 335, note 1.

(5) R. C. D., art. 41.

(6) R. C. C., art. 49.

(7) Au Sénat d'*Haïti*, le membre censuré ne peut reparaître à l'assemblée qu'après avoir fait des excuses. Jusque-là son indemnité est suspendue.

Autriche et au **Japon**, l'assemblée l'inflige sur le rapport d'une commission spéciale (1). — En **Hongrie**, son emploi n'appartient qu'à une commission dite des « Privilèges », et elle se complique d'une inscription au procès-verbal, à la *Gazette officielle*, et d'un affichage dans la circonscription électorale du délinquant (2). — Dans le **Wurtemberg**, il existe deux sortes de censure, dont l'une est infligée par le président, l'autre par une Cour de justice d'État (*Staatsgerichtshof*) (3).

Ces mêmes juridictions peuvent obliger les membres incriminés : en **Hongrie**, à des *excuses solennelles*, devant l'assemblée ; au **Japon**, à la *rétractation solennelle ;* dans le **Wurtemberg**, à une *amende*. En **Norvège**, le § 13 de la Loi de Responsabilité (*Ansvarlighedslov*), du 7 juillet 1828, fait varier le taux de cette *amende* entre 100 et 1000 *speciesdaler*. Dans le **Wurtemberg**, la *rétractation* ou amende honorable est infligée par le président.

Mais, sans cesse troublés par les méfaits de l'obstructionnisme, les Parlements ont dû aller beaucoup plus loin dans la voie de la répression disciplinaire. Bien rarement, les pénalités légères ou d'ordre moral ont suffi pour maintenir dans le devoir des minorités obstinées, parfois justement, dans l'intransigeance de leur opposition. Il a fallu recourir aux grands moyens, refondre les règlements, les aggraver de pénalités nouvelles, répondre à la violence de quelques-uns par l'autorité du plus grand nombre ; et certaines majorités n'ont pas reculé devant de véritables coups d'Etat parlementaires, presque toujours infructueux.

(1) Au *Japon*, elle porte le nom de « réprimande solennelle » Samuel *loc. cit.*, p. 1165.

(2) *Ibidem*, p. 1149.

(3) C. du 23 juin 1874. Reynaert, *op. cit.*, t. I. p. 93.

Ces pénalités nouvelles ne se proposent rien moins que d'enlever temporairement aux membres coupables l'exercice de leur mandat législatif ; nous verrons même qu'elles vont parfois jusqu'à prononcer la déchéance de ce mandat. C'est dire la gravité de ces mesures et la prudence qu'elles commandent à ceux qui sont chargés de les appliquer.

Selon l'importance du délit qu'elle est destinée à punir, l'*exclusion* s'applique tantôt à la séance dans laquelle elle est infligée, tantôt à un nombre déterminé de jours ou de séances ; tantôt enfin elle est absolue.

La première, l'*exclusion d'une séance*, est seule connue : en **Allemagne**, en **Norvège**, au **Brésil**, au **Chili** et au **Pérou**. Elle est aussi pratiquée en **Italie**.

En **Allemagne**, elle fut introduite, au Reichstag, en 1894, sur la proposition de M. Roeren ; le besoin de son adoption se faisait sentir depuis longtemps (1). Elle dispose que le membre exclu d'une séance par le président, à la suite d'un désordre grave, a la faculté de réclamer contre cette mesure, au plus tard, dans la séance suivante. Le Reichstag prononce définitivement, au plus tôt dans la

(1) Déjà, le 31 décembre 1878, le prince de Bismarck avait déposé un projet de discipline parlementaire au Conseil Fédéral. Ce projet confiait l'exercice de la discipline à une commission formée du président du Parlement de deux vice présidents et de dix députés. Cette commission pouvait punir les infractions *(ungebühr)* : 1° de la réprimande *(verweis)* ; 2° de l'excuse ou amende honorable *(abitte)* ; 3° de l'exclusion, ou temporaire, ou entraînant l'inéligibilité. Cette inéligibilité pouvait même être prononcée seule, si le contrevenant avait déjà cessé de faire partie du Parlement. Cette commission, qui devait agir soit sur l'ordre du président, soit sur la demande de 20 membres, statuait souverainement, sauf pour l'exclusion du Parlement, auquel cas le délinquant pouvait en appeler par écrit, dans les huit jours, au Parlement lui-même. Si l'infraction constituait un acte délictueux tombant sous le coup de la loi pénale ordinaire, le Parlement pouvait livrer, sur la proposition de la commission, l'auteur à l'action répressive des tribunaux criminels ordinaires, concurremment avec la peine disciplinaire. Ce projet fut très mal accueilli par le Conseil Fédéral qui le repoussa, le 7 mars 1879. Cf. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 150 ; *Annuaire*, t. IX, 1880.

séance qui succède à la réclamation. Si le membre exclu refuse de se retirer, sur l'injonction du président, celui-ci peut interrompre ou lever la séance (1).

L'*exclusion jusqu'à la fin de la séance* est prononcée, après trois rappels à l'ordre restés impuissants, par l'assemblée, sur la proposition du président, en **Norvège** et au **Chili** ; après deux rappels à l'ordre, en **Italie** (2) ; par le président seul, au **Pérou**, et sa volonté doit être exécutée « sans la moindre contradiction ». — Il en est de même au Sénat du **Brésil**, après un seul rappel à l'ordre et le président use de cette formule : « O illustre sénateur, vous ne pouvez pas délibérer ». Le délinquant doit sortir incontinent, sinon le président consulte l'assemblée sur les mesures à prendre. A la Chambre des Députés, l'exclusion est prononcée par l'assemblée, après deux rappels à l'ordre (3).

En **Belgique**, l'*exclusion* fut adoptée, le 29 janvier 1897, en même temps que la censure. Elle est infligée par la Chambre, sur l'invitation du président ; mais elle peut se transformer en *exclusion temporaire*. Le règlement de 1897 détermine ainsi son application. L'exclusion ne porte que sur le restant de la séance au cours de laquelle elle est prononcée (art. 37). Toutefois, si le député exclu n'obéit pas à l'injonction de sortir de la salle des séances, qui lui est faite par le président, la séance est suspendue ou levée, et, dans ce cas, le membre encourt de plein droit l'exclusion pendant huit séances consécutives (art. 38). Il pourra obtenir sa réintégration, dès le lendemain, s'il déclare par écrit « qu'il regrette d'avoir méconnu la décision de la Chambre » (art. 39). Cette disposition n'est pas applicable au membre qui, dans ce cours de la même session, a en-

(1) R. du Reichstag, § 60 et 61. — *R. du D. P.*, t. IV, 1895, p. 160 ; *B. S. L. C.*, t. XXVI, 1897, p. 612. Laband, *op. cit.*, t. I, p. 521.

(2) R. C. D., art. 41.

(3) R. S., art. 5 et 6 ; R. C. D., art. 209 et 210.

couru pour la troisième fois l'exclusion temporaire ; la durée de celle-ci s'étend dans ce cas à quinze séances (art. 40). Si, pendant la durée de l'exclusion, il intervient un vote où le suffrage du membre exclu aurait pu être décisif, le vote devra être repris, lorsque l'exclusion aura cessé, à moins que l'assemblée ne juge préférable d'admettre le membre au vote durant l'exclusion (art. 41) (1). — Ces mesures cependant furent impuissantes à réprimer l'obstruction des socialistes en 1899 (2) ; au moment où nous écrivons ces lignes, la commission du règlement s'efforce, en les aggravant, de les rendre plus efficaces.

En **Italie**, l'*exclusion temporaire* découle de la censure. Elle est infligée par la Chambre, sur la proposition du président, qui a le droit d'y recourir après un seul rappel à l'ordre. Son maximum est de huit jours, mais sa durée peut être doublée, si le membre censuré reparaît dans la salle avant l'expiration de son exclusion (3).

L'*exclusion temporaire* existe encore : en **Portugal**; en **Hongrie**, où elle est prononcée par la commission « des privilèges » ; en **Bulgarie**; en **Serbie**, où son maximum est de dix séances ; dans le **Brunswick**; dans le **Wurtemberg**, où elle dépend du Tribunal d'État ; dans le **Venezuela**, où elle peut durer toute la session ; au **Japon**, où elle est proposée à l'assemblée par la commission des peines disciplinaires.

En **Roumanie**, l'exclusion fut en vigueur après le coup d'État de 1864, alors que les règlements étaient décrétés par le pouvoir exécutif. Elle était infligée par l'assemblée, et ne pouvait dépasser 15 jours. Elle fut appliquée une fois, puis disparut, en 1866, quand les Chambres recouvrèrent le droit de faire elles-mêmes leur règlement (4).

(1) *B. S. L. C.*, t. XXVI, 1897, p. 607 ; *R. du D. P.*, t. VIII, 1897, p. 319 ; *R. P. et P.*, t. XI, 1897, février, p. 415.

(2) V. *supra*, pp. 120 et suiv.

(3) R. C. D., art. 41. — V. l'exclusion du député Ferri, en décembre 1901. *Temps*, 17, 18, 19 décembre.

(4) Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 309.

En 1894, la Chambre des Députés du **Portugal** introduisit cette mesure dans son règlement, contre les obstructionnistes; mais elle inaugura un procédé regrettable que nous allons retrouver en Autriche et en Italie. Après une série de séances tumultueuses, le 16 novembre, dans un vacarme indescriptible qui empêchait de discerner la moindre parole, et au grand étonnement de presque tous les assistants, qui n'apprirent la chose qu'après coup, le président fit voter une nouvelle disposition réglementaire autorisant l'*expulsion* par la force des députés récalcitrants. La minorité déclara, le lendemain, qu'elle tenait ce vote pour illégal et inexistant; de nouveaux désordres se produisirent, et le gouvernement dut prononcer la suspension immédiate de la session. Le 28 novembre parut un décret ajournant indéfiniment les Chambres (1).

En **Autriche**, pendant la session de 1897, l'obstruction des Allemands transforma la Chambre en une sorte de club révolutionnaire (2). Les mesures en vigueur étaient notoirement insuffisantes. La majorité, pour les modifier, tenta un coup d'État réglementaire, et nous savons comment fut adoptée la motion Falkenhayn. Elle était rédigée dans les termes suivants : « Tout député qui continue, après deux rappels à l'ordre, à parler et à manquer, par interjections, tumulte et autres actes violents, aux bonnes mœurs parlementaires, et à empêcher ainsi la libre discussion, peut désormais être *exclu* de *trois séances* consécutives par décision du président. — La Chambre, consultée par le président, peut prononcer l'*exclusion* pour *trente jours*. — Dans le premier cas, le député frappé aura le droit d'en appeler à la Chambre. — Le député qui, après que l'exclusion est prononcée, refuse de sortir de la salle des délibérations, peut y être forcé par des agents mis par le gouvernement à la disposition de la Chambre. — L'*ex-*

(1) *R. du D. P.*, t. VII, 1897, p. 478; *Annuaire*, t. XXIV, 1895, pp. 443 et 444.

(2) V. *supra*, pp. 79 et suiv.

clusion temporaire d'un député entraîne la *perte de l'indemnité* pendant la durée de la peine » (1). On sait avec quelle énergie ces dispositions furent d'abord appliquées par le président Abrahamovicz et le comte Badeni. Mais celui-ci fut obligé de démissionner, le 28 novembre 1897. Le Parlement fut ajourné et, quand il rouvrit ses portes, le 21 mars 1898, le nouveau président, von Fuchs, se vit contraint, par les menaces des Allemands, de déclarer que la motion Falkenhayn était incorrecte au point de vue formel et qu'elle ne serait plus appliquée (2).

Nous avons déjà exposé la suite de faits qui amena la Chambre des Députés, en **Italie**, à reproduire les procédés anti-parlementaires et dictatoriaux des assemblées portugaise et autrichienne (3). Le 3 avril 1900, la majorité adopta, de la manière que l'on sait, une disposition qui l'autorisait à *expulser manu militari* les fauteurs de désordres. Mais le courage manqua au président Colombo pour l'application de cette mesure. Le cabinet Pelloux démissionna, le 18 juin ; le 24, le nouveau cabinet Saracco fut obliger d'abandonner à l'opposition le règlement qui venait à peine d'être adopté, et qu'un nouveau règlement remplaça le 1er juillet (4).

Pourtant, certains règlements sont plus rigoureux encore : nous trouvons l'*exclusion définitive* usitée dans le

(1) *R. du D. P.*, t. XIII, 1900, p. 165.

(2) *Annuaire*, t. XXVII, 1898, p. 313 : *R. P. et P.* t. XVII, 1898, juillet, p. 181 ; *R. du D. P.*, t. XI, 1899, p. 487.

(3) On déplorait depuis longtemps déjà l'insuffisance du règlement, *R. P. et P.*, t. V, 1895, août, p. 376. — En 1894, 55 députés de la majorité déposèrent le projet suivant : « Les députés qui, de l'avis du président, auront troublé l'assemblée, soit par des paroles, soit par des actes inconvenants ou violents, seront suspendus par le président lui-même de l'exercice de leurs fonctions à la Chambre pour une période de temps de un à dix jours, et ne pourront rentrer au Parlement qu'après l'expiration de leur suspension. » *R. du D. P.*, t. II, 1894, p. 518.

(4) V. *supra*, p. 145.

Brunswick, dans le **Wurtemberg**, dans le duché de **Saxe-Meiningen**, dans les principautés de **Schwarzbourg-Rudolstadt** et de **Waldeck** (1), au **Japon** et dans la **République Argentine.**

Au **Wurtemberg**, elle est prononcée par le Tribunal d'État. — Au **Japon**, elle est soumise à l'approbation de l'assemblée par la commission des peines disciplinaires, et elle doit réunir la majorité des deux tiers des présents. Le membre expulsé a le droit d'être réélu (2).

Dans la **République Argentine**, lorsque une infraction grave a été commise, chaque Chambre statue, sans débats, sur la nécessité de recourir à l'article 58 de la Constitution. Aux termes de cet article, elle peut, « à la majorité des deux tiers des voix, infliger une punition à l'un ou l'autre de ses membres, pour désordre de conduite, dans l'exercice de ses fonctions, et même l'exclure de son sein ». Si le vote de l'assemblée est affirmatif, le président nomme une commission formée, au Sénat, de trois membres, à la Chambre, de cinq membres, « qui propose la mesure rendue nécessaire ». Ainsi, excepté le rappel à l'ordre, les pénalités sont laissées au choix discrétionnaire de l'assemblée.

Cette indétermination se rencontre aussi à la Chambre des Députés du **Brésil**, où l'article 221 du règlement est ainsi conçu : « Si un député commet, dans le palais de la Chambre, quelque faute susceptible d'une répression plus grande que les peines disciplinaires, la commission de la police en prend connaissance et fait ensuite rapport à la Chambre qui indique les mesures à prendre. »

Toutes les pénalités que nous venons d'étudier se rapportent au cas où le désordre est provoqué par un seul ou

(1) Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 95.

(2) Sur les peines disciplinaires au Japon, voir Tanaka Yudourou, *op. cit.*, pp. 113 et suiv. ; Hisatsuna Furuya, *op. cit.*, pp. 179 et 180.

un groupe restreint de membres. Mais, lorsque le simple désordre se transforme en tumulte, lorqu'une portion notable de l'assemblée se révolte contre le président, celui-ci n'a plus à sa disposition aucune arme efficace. L'unique parti qu'il puisse prendre, quand la confusion devient excessive, est, comme en France, de se couvrir, puis de suspendre la séance, enfin de la lever. — Ces mesures sont en usage dans la plupart des Parlements.

CONCLUSION

CONCLUSION

Nous voici parvenus au terme de notre étude. Nous connaissons maintenant l'étendue et la gravité de l'un des maux les plus sérieux qui menacent l'avenir des institutions représentatives ; il nous reste à indiquer la solution de la crise obstructionniste qui nous paraît la meilleure, si du moins est possible une solution quelconque.

A vrai dire, nous n'abordons qu'avec appréhension cette question dernière. Sa difficulté nous semble telle et sa complexité si grande, qu'un moment nous avons songé à réserver notre opinion, en laissant à d'autres plus compétents, et surtout aux expériences de l'avenir, le soin de la résoudre. Encore croyons-nous que nous n'aurions pas fait une œuvre vaine ; « préciser une question et la laisser en suspens, dit Maurice Barrès, n'est-ce pas en marquer excellemment l'état » et faciliter ainsi les recherches futures ? Nous estimons, cependant, que l'imminence du péril nous défend de nous dérober, après avoir posé les données du problème.

Parmi les nations de quelque importance où fonctionne le régime représentatif, combien peuvent se vanter d'être encore indemnes du mal obstructionniste ? Quatre ou cinq peut-être, — la Suède, la Norvège, le Danemark, la Hollande, la Suisse, — où les passions sont moins vives et les tempéraments plus calmes; — d'ailleurs, la série noire n'est sans doute pas définitivement close. Aucun des grands États parlementaires n'a échappé à la contagion ; querelles de nationalités, luttes de classes, antagonismes économiques ou moraux, toutes les dissensions qui déchi-

rent les peuples modernes favorisèrent son développement. Le plus souvent dans les assemblées populaires, plus rarement dans les Chambres hautes, elle a gagné de proche en proche, jusqu'à devenir presqu'universelle, et il n'est pas de méfaits dont les minorités en mal d'obstruction ne se soient rendues coupables.

Un à un, tous les principes ont été violés et méconnus, tous les droits faussés et détournés de leur sens véritable. La liberté elle-même, cette liberté sacrée, cette tolérance large et ce religieux respect des droits de chacun, qui devaient constituer le plus bel apanage du gouvernement représentatif, sa justification et sa raison d'être, semblent n'avoir été que les instruments de sa décadence.

C'est ainsi qu'on a pu voir, en Angleterre, par exemple, aux environs de 1880, des sessions se succéder presque totalement improductives, des «*sessions de banqueroute*», disait tristement Gladstone, «*sessions of utter ruin and discomfiture*». L'obstruction a continué depuis, et les majorités ont dû se défendre. Sous les coups répétés des deux partis, les antiques privilèges de la Chambre des Communes — cette « mère des Parlements » — se sont effrités peu à peu ; ils disparaissent l'un après l'autre, et la voix éloquente, mais obstructionniste, de Parnell fut comme le premier glas des libertés anglaises.

Pendant quatre longues années, ni le Compromis austro-hongrois, ni le contingent militaire, ni le budget ne purent être votés par les Chambres d'Autriche. Les cabinets se remplaçaient à Vienne ; leur politique évoluait de l'opposition tchèque à l'opposition allemande ; chacun d'eux multipliait les essais de conciliation, mais tous leurs efforts n'aboutissaient qu'à un déplacement de l'obstruction, et la situation restait exactement la même, quand, par surcroît de malheur, un cabinet n'avait pas à subir l'obstruction des deux partis à la fois. Le pays n'était plus gouverné que par des ordonnances impériales ; le régime parlementaire était suspendu, en fait, et l'on envisagea sérieusement l'éventualité d'une réaction constitutionnelle dans le sens

de l'absolutisme. A l'heure actuelle, malgré les résultats heureux obtenus par M. de Kœber, tout danger n'a pas disparu, le problème des nationalités est toujours menaçant, et le Reichstag paraît définitivement voué à l'impuissance législative.

Les craintes de l'avenir ne sont pas moins sérieuses en Allemagne et surtout en Belgique. Dans tous les pays, l'antagonisme des partis grandit toujours, et les institutions représentatives se trouvent exposées aux désastreuses conséquences de cette lutte. Il semble, en vérité, que l'on doive presque nous envier nos Chambres françaises. C'est là une conclusion tout au moins inattendue, mais nous aurions tort de nous enorgueillir de cette supériorité trop relative. Si l'obstruction, en effet, n'a jamais absorbé chez nous, comme ailleurs, toute l'activité des représentants, ils ne craignent pas plus que leurs collègues des autres nations d'entraver l'œuvre de la majorité, par un incessant abus de leurs privilèges.

Au sein des assemblées parlementaires, il n'est pas un droit qu'on n'ait jamais détourné de sa première destination, et c'est une tendance trop naturelle pour qu'on s'en étonne. La faculté de contrôler les actes du Gouvernement est-elle reconnue aux députés, 291 interpellations et 115 questions interviennent, en France, pendant la sixième législature. Il est vrai qu'en Angleterre, chaque session ne compte pas moins de 1,400 à 1,500 questions, et qu'en Autriche, 4,000 demandes d'interpellation étaient déposées, le 6 juin 1900, sur le bureau de la présidence !

La liberté de la discussion est proclamée sacrée ; les minorités en profitent pour faire traîner inutilement les débats pendant des semaines, des mois et parfois des sessions entières. Certaines séances durent 26 heures en Grèce, 31 heures en Espagne, 33 heures en Autriche, 39 heures aux États-Unis, 42 heures en Angleterre, 180 heures au Canada ! En Angleterre, la session de 1893, ouverte le 31 janvier, se prolongea jusqu'au 31 mars de l'année

suivante ; et la Chambre siéga pendant 226 jours, soit 1,912 heures !

Sur une seule loi, 193 discours sont prononcés à la Chambre française, 1389 au Parlement britannique ! Il est des orateurs capables de prononcer, comme Parnell, 500 discours dans une seule session ! et quels discours ! Nous en avons cités qui ne remplirent pas moins de 12, 15, 18, 26, 37 heures consécutives en Autriche, aux États-Unis, dans la Victoria, dans la Colombie-Britannique et en Roumanie ; d'autres qui absorbèrent cinq séances en Angleterre, une semaine aux États-Unis, dix séances au Chili ! Et les orateurs parfois ne se font point scrupule de faciliter leur tâche, en lisant, comme au Canada, en guise de discours, des chapitres entiers de la Bible ou d'un ouvrage quelconque totalement étranger au débat.

Le droit d'amender un projet est-il accordé aux Chambres, 80 amendements sont proposés, en France, sur une loi de cinq articles, 155, en Angleterre, sur le seul article premier du *Coercion Bill* de 1887.

On veut que les décisions de la majorité ne puissent être contestées, qu'elles soient entourées de toutes les garanties désirables, et l'on crée un mode de votation solennel et forcément compliqué : de ce chef, dix-sept journées de travail sont gaspillées, en 1881, à la Chambre des Communes !

D'ailleurs, tous les moyens sont bons aux minorités obstructionnistes pour empêcher un projet d'aboutir, pour obtenir le vote d'une loi qui leur est chère, ou simplement pour essayer de discréditer devant l'opinion publique l'assemblée dont elles font partie. Si elles abusent de leurs droits, elles méconnaissent également leurs devoirs les plus élémentaires. Elues pour représenter et défendre les intérêts de la nation, elles refusent leur collaboration à l'œuvre commune et s'abstiennent de venir aux réunions de l'assemblée. Alors, il arrive parfois que le *quorum* n'est plus atteint, et la majorité, malgré son bon vouloir, se trouve réduite à l'impuissance.

Enfin, dans le sanctuaire de la liberté, l'*ultima ratio* appartient souvent au désordre, au tumulte et à la violence ; et il n'est pas besoin que nous rappelions les trop nombreuses scènes de scandale qui troublèrent les assemblées d'Angleterre, d'Autriche, de Belgique et d'Italie.

Tantôt violente et tantôt pacifique, l'obstruction est aujourd'hui entrée dans les mœurs parlementaires. Elle est devenue un moyen presque régulier de discussion ; et nous avons vu des gouvernements et des majorités, oublieux des principes essentiels du régime représentatif, ou contraints par d'impérieuses nécessités pratiques, ne pas craindre de négocier avec les obstructionnistes pour en obtenir la cessation ou seulement une suspension de leurs hostilités !

Nous connaissons maintenant les données du problème ; quelle conclusion devons-nous tirer de cette étude ? N'était l'historique qui la précède et les multiples faits qui l'émaillent, une solution de la crise obstructionniste nous paraîtrait s'imposer par son évidence : la réforme radicale des méthodes de travail usitées dans les Chambres et la rigoureuse aggravation des peines disciplinaires. Mais l'exemple des Parlements où une majorité résolue a usé de ce remède nous montre combien peu il est efficace, alors même qu'il n'expose pas les institutions représentatives à des dangers plus grands que ceux auxquels il veut parer.

Aggraver les règlements, n'est-ce pas, en effet, introduire la force dans une enceinte où son apparition contredit précisément tous les principes qu'on y proclame ? N'est-ce pas suggérer aux majorités d'imposer, à leur tour, comme *ultima ratio*, la puissance aveugle du nombre, de remplacer la discussion par l'affirmation brutale de leur volonté ? N'arriverait-on pas ainsi à déconsidérer plus encore le régime parlementaire, à pousser à bout les minorités et à les engager toujours plus avant dans la voie périlleuse de la violence et du désordre ?

Le coup d'État réglementaire du *speaker* Brandt, à la

Chambre anglaise, et ceux, plus ou moins graves, que nous avons relevés à sa suite aux États-Unis, en Portugal, en Bohême, en Autriche, en Allemagne, en Italie et en Belgique, furent des expédients peut-être nécessaires, mais nous ne pouvons les proposer comme des modèles aux majorités de l'avenir. Les expulsions violentes d'Angleterre et d'Autriche sont des exemples regrettables ; et l'on aime à se rappeler les protestations indignées que soulevèrent au Sénat américain, en 1841, des tentatives beaucoup moins audacieuses contre la liberté. Le spectacle de l'Angleterre, abdiquant un à un ses principes d'autrefois, est pénible entre tous ; il est douloureux de voir le plus ancien et le plus respecté des Parlements prendre à tâche de donner raison aux pires détracteurs des institutions représentatives. Ainsi entendues, celles-ci perdent beaucoup, sinon de leur nécessité, du moins de leur attirance. L'idéal de liberté qu'on espérait n'est plus qu'un leurre, puisqu'on ne fait que remplacer les anciennes tyrannies par une tyrannie nouvelle et plus redoutable encore, à raison de son irresponsabilité et de sa toute puissance.

Sans doute, il importe que l'ordre matériel et moral soit maintenu dans une assemblée par un règlement et que ce règlement soit énergique. Il est malheureusement impossible d'exiger des représentants assez d'abnégation, d'héroïsme et de sens politique pour abdiquer leurs passions au seuil de l'assemblée. Sans doute, nous approuvons, en général, les mesures réglementaires que les majorités ont été entraînées à prendre et que nous avons décrites. Mais ces mesures et ce règlement ne sont rien par eux-mêmes ; ils seront, comme toute loi, ce que les feront les hommes chargés de les appliquer. C'est donc le moral de ceux-ci qu'il faudrait modifier d'abord et profondément, en leur donnant une vue plus exacte et plus nette des devoirs qui leur incombent. Et c'est aussi l'éducation politique de la masse des électeurs qu'il faudrait tenter.

Aujourd'hui surtout, les mœurs politiques sont, en effet, bien loin de réaliser un idéal même moyen : « Depuis

quelques années, écrit M. Georges Graux, les hommes d'État et les publicistes constatent avec tristesse et non sans inquiétude que, dans tous les pays libres, les rouages politiques sont faussés, que le député a une notion inexacte du mandat dont il est investi, et que les libertés publiques sont mises en péril par la double faute des règlements et habitudes parlementaires » (1). Ce péril a été dénoncé bien des fois : le 16 janvier dernier, lors de sa réélection à la présidence de la Chambre des Députés, M. Paul Deschanel le signalait encore ; et nous ne saurions mieux conclure qu'en citant ces quelques lignes, par lesquelles M. Félix Moreau termine une étude récente sur l'initiative parlementaire : « Il faut le répéter hautement, les causes du mal qui vient d'être étudié sont, comme les causes de tous les vices dont souffre le régime parlementaire, des causes morales. C'est à elles qu'il faut s'adresser, si on a le souci de purger les institutions représentatives d'abus qui peuvent être mortels, qui sont déjà inquiétants. Les mesures réglementaires et autres peuvent aider les réformes morales, elles ne les suppléent pas » (2).

Et ceci n'est pas pour nous rassurer.

(1) *R. P. et P.*, t. XVI, 1898, juin, p. 545.

(2) *R. du D. P.*, t. XV, 1901, p. 296. — V. aussi la deuxième partie d'une étude de M. Moreau : « *Régime Parlementaire et Principe Représentatif.* » *R. P. et P.*, t. XXVIII, 1901, avril, pp. 61 et suiv.

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

BIBLIOGRAPHIE 9

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER. — Le gouvernement représentatif 3

CHAPITRE II. — L'obstruction et ses caractères ... 17

PREMIÈRE PARTIE

Histoire des principales campagnes obstructionnistes 27

CHAPITRE PREMIER. — L'obstruction dans l'Empire britannique 27

A. Royaume-Uni 27

I. — L'obstruction irlandaise de 1877 à 1893 29

II. — L'obstruction unioniste en 1893 et 1894 54

III. — Renaissance de l'obstruction irlandaise en 1901 61

B. Colonies britanniques 65

CHAPITRE II. — L'obstruction aux États-Unis 69

CHAPITRE III. — L'obstruction en Autriche-Hongrie 77

A. Autriche 77
I. — L'obstruction allemande de 1897 à 1899 79
II. — L'obstruction tchèque de 1899 à 1902 92
B. Hongrie 105
I. — De 1889 à 1891 105
II. — De 1897 à 1899 109
C. Provinces d'Autriche 115
I. — Bohême 115
II. — Autres provinces d'Autriche 118
Chapitre IV. — L'obstruction en Belgique 119
Chapitre V. — L'obstruction en Grèce 129
Chapitre VI. — L'obstruction en Allemagne 133
Chapitre VII. — L'obstruction en Italie 139
Chapitre VIII. — L'obstruction dans les autres pays 147
A. Espagne 147
B. Portugal 150
C. Roumanie 150
D. Chili 151
Chapitre IX. — L'obstruction en France 153

DEUXIÈME PARTIE

Des formes de l'obstruction et de ses remèdes 156

SECTION I

De l'obstruction pour empêcher de siéger 159
I. — Du quorum 159

II. — Des mesures de précaution destinées à prévenir l'inassiduité.................. 167

III. — Des manœuvres obstructionnistes que favorise l'inassiduité................ 176

SECTION II

De l'obstruction pour empêcher de légiférer...... 183

I. — Des interpellations.................. 185

II. — Des questions...................... 195

SECTION III

De l'obstruction pour empêcher de voter......... 201

I — Procédés réguliers

Chapitre. I. — De l'obstruction par les discours. 205

A. Longueur des discours.................. 206

I. — Durée maxima des discours.......... 210

II. — Rappel à la question................ 216

B. Fréquence des discours.................. 220

Chapitre II. — De l'obstruction par les amendements...................................... 231

Chapitre III. — De l'obstruction par les scrutins publics...................................... 242

Chapitre IV. — Le quorum de vote et les obstructionnistes.............................. 257

Chapitre V. — De la clôture des discussions 269

A. De la question préalable................. 269

B. De la clôture........................... 274

I. — La clôture en France................ 275

II. — La clôture dans l'Empire britannique. 278

§ 1er. — La clôture à la Chambre des Communes........................... 278
§ 2. — La clôture dans les colonies anglaises........................... 291
III. — La clôture aux Etats-Unis.......... 293
IV. — La clôture dans les autres Parlements................................ 298
Appendice au chapitre V..................... 303

II — Procédés irréguliers

Du désordre et des peines disciplinaires.......... 305
CHAPITRE I. — Des peines disciplinaires dans les Chambres françaises......................... 307
CHAPITRE II. — Des peines disciplinaires dans les Parlements étrangers........................ 321
A. Des peines disciplinaires au Parlement britannique.................................. 321
B. Des peines disciplinaires dans les Chambres des Etats-Unis.......................... 325
C. Des peines disciplinaires dans les autres Parlements............................ 327
CONCLUSION.................................. 342

Le Président de la Thèse,
J. TIMBAL.

Vu par le Doyen,
A. DELOUME.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Toulouse, le 5 mars 1902.
Le Recteur,
Président du Conseil de l'Université,
PERROUD.